



N° 1863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 31

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. PIERRE ALBERTINI

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
CHAPITRE PREMIER : L'EXECUTION DES BUDGETS 2003 ET 2004	13
I.- L'EXERCICE 2003	13
II.- LA REGULATION BUDGETAIRE DE 2004	17
A.- LES MOUVEMENTS DE CREDITS	17
B.-LES CONSEQUENCES DE LA REGULATION POUR LES DIFFERENTES DIRECTIONS	18
1.- Les services judiciaires soumis à une gestion heurtée	18
2.- La direction de l'administration pénitentiaire contrainte de gérer la surpopulation carcérale avec des moyens diminués	19
3.- Les services de la Protection judiciaire de la jeunesse épargnés par la régulation.....	20
4.- La direction de l'administration générale et de l'équipement	20
CHAPITRE II : LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	21
I.- LA PRESENTATION DES CREDITS SOUS FORME DE MISSIONS, PROGRAMMES ET ACTIONS	21
II.- LA DECLINAISON OPERATIONNELLE DES PROGRAMMES	24
A.- LE BILAN DES EXPERIENCES DE GLOBALISATION DES CREDITS	24
B.- LES NOUVELLES EXPERIMENTATIONS PREVUES POUR 2005	25
C.- L'ARCHITECTURE EN BUDGETS OPERATIONNELS DE PROGRAMME	26
III.- LE DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE	28
A.- LA DETERMINATION D'OBJECTIFS ET D'INDICATEURS	28
B.- LE CONTROLE DE GESTION.....	29
IV.- LE PERIMETRE D'AUTORISATION DES EMPLOIS	29
V.- LES DETACHEMENTS ET LES MISES A DISPOSITION	29

CHAPITRE III : ADMINISTRATION CENTRALE ET AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES	31
I.- L'ADMINISTRATION CENTRALE	31
A.- LES MOYENS A DISPOSITION.....	31
B.- L'EVOLUTION DES MISSION DE L'INSPECTION GENERALE DES SERVICES JUDICIAIRES...	33
C.- LA CREATION DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC DU PALAIS DE JUSTICE DE PARIS.....	33
D.- LES DEBUTS DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE.....	35
II.- LES AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES	37
A.- LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTES (CNIL)	37
1.- Une activité et des moyens en progression régulière	37
2.- Les mesures inscrites au projet de loi de finances pour 2005.....	39
B.- LA COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES (CNCCFP)	39
1.- Les perspectives d'activité de la Commission en 2005	39
2.- Les moyens demandés pour 2005.....	40
3.- Le transfert des moyens de la Commission vers le programme « vie politique, culturelle et associative » du ministère de l'intérieur	41
CHAPITRE IV : LES SERVICES JUDICIAIRES	43
I.- L'ACTIVITE JUDICIAIRE EN 2003	43
A.- L'ACTIVITE JUDICIAIRE CIVILE.....	43
B.- L'ACTIVITE DES JURIDICTIONS PENALES	45
C.- LA CREATION DE JURIDICTIONS INTERREGIONALES SPECIALISEES EN MATIERE DE CRIMINALITE ORGANISEE	46
D.- LA PROGRESSION DES MESURES ALTERNATIVES AUX POURSUITES.....	49
E.- LA PROTECTION DES MAJEURS VULNERABLES : UN SYSTEME A REFORMER	51
1.- La gestion des régimes de tutelle et de curatelle devenue inadaptée	51
2.- Créer un nouveau régime d'accompagnement social, dans le cadre d'une solidarité à l'échelon local	52
II.- LES RESSOURCES HUMAINES	53
A.- LES MAGISTRATS	54
1.- Les mesures de revalorisation en faveur des magistrats.....	55
2.- Les juges de proximité	57
B.- LES PERSONNELS DES GREFFES JUDICIAIRES ET AUTRES PERSONNELS.....	59
C.- LES ASSISTANTS DE JUSTICE	60

III.– LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT	60
A.– LE FONCTIONNEMENT MATERIEL DES SERVICES JUDICIAIRES	60
B.– LES CHAPITRES EVALUATIFS DES FRAIS DE JUSTICE ET DES REPARATIONS CIVILES	61
1.– Les frais de justice	61
2.– Les réparations civiles	65
C.– L'AIDE JURIDIQUE	67
1.– L'aide juridictionnelle	67
2.– L'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue	70
IV.– L'EQUIPEMENT JUDICIAIRE	71
A.– LA GESTION DES CREDITS D'EQUIPEMENT DEPUIS 2002	71
B.– LES CREDITS OUVERTS POUR 2005	72
CHAPITRE V : LES SERVICES PENITENTIAIRES	75
I.– LA GESTION DE LA POPULATION PENALE	75
A.– LA SURPOPULATION CARCERALE	75
B.– LE DEVELOPPEMENT DE L'ALTERNATIVE A L'INCARCERATION	76
1.– La prochaine mise en œuvre de la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité	76
2.– Le milieu ouvert	77
3.– Le développement des Centres pour peines aménagées	80
II.– LES PERSONNELS PENITENTIAIRES ET LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT	81
A.– LES RECRUTEMENTS SE POURSUIVENT A HAUT NIVEAU	81
1.– Les effectifs	81
2.– La reconnaissance des contraintes des métiers pénitentiaires	84
B.– LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT	86
III.– LE TRAVAIL EN MILIEU PENITENTIAIRE	86
IV.– LA POLITIQUE D'EQUIPEMENT : CONSTRUCTION ET RENOVATION DES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES	87
A.– LES PROGRAMMES DE CONSTRUCTION EN COURS	88
1.– Le programme de construction des 4.000 places	89
2.– La rénovation des grands établissements	90
B.– LE PROGRAMME 11.000 PLACES NOUVELLES INSCRIT DANS LA LOPJU	91

C.– LES ETABLISSEMENTS DESTINES AUX MINEURS	92
1.– Le programme de rénovation et d'extension des quartiers mineurs des maisons d'arrêt.....	92
2.– La construction d'établissements pénitentiaires pour mineurs.....	93
3.– L'extension de l'École nationale d'administration pénitentiaire	95
C.– LES CREDITS D'EQUIPEMENT	96
CHAPITRE VI : LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE.....	97
I.– L'ACTIVITE DE LA P.J.J.	98
II.– LES MESURES CONCERNANT L'EMPLOI.....	99
A.– LES CREATIONS D'EMPLOIS EN 2005.....	99
B.– LA DIVERSIFICATION DES RECRUTEMENTS	100
C.– L'AMELIORATION DES CARRIERES.....	101
III.– LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT EN HAUSSE	101
IV.– LES STRUCTURES D'ACCUEIL ET LA POLITIQUE D'EQUIPEMENT.....	102
A.– L'ADAPTATION DES STRUCTURES D'ACCUEIL AUX MESURES JUDICIAIRES.....	102
1.– Les centres éducatifs renforcés	103
2.– Les centres éducatifs fermés.....	105
B.– LE DEPASSEMENT RECURRENT DE LA DOTATION PAR LE SECTEUR ASSOCIATIF HABILITE	107
V.– LES PERSPECTIVES D'EXPERIMENTATION DE LA DECENTRALISATION	108
CHAPITRE VII : LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	111
I.– L'EVOLUTION DE L'ACTIVITE DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	111
A.– LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS.....	112
B.– LES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL.....	113
C.– LE CONSEIL D'ÉTAT	113
II.– LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT	114
III.– LES INVESTISSEMENTS.....	115
CHAPITRE VIII : LA COOPERATION ET L'HARMONISATION DANS L'UNION EUROPEENNE.....	117
EXAMEN EN COMMISSION	119

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre. À cette date, environ 49 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur par la voie écrite officielle. Néanmoins, les réponses disponibles s'élevaient à 64 % du total en prenant en considération les réponses transmises par d'autres biais.

Votre rapporteur spécial regrette toutefois que les réponses soient souvent difficiles à exploiter : très longues, elles comportent, pour certaines d'entre elles, un historique remontant à cinq à dix ans. Les évolutions successives d'un domaine sont reprises d'année en année dans les réponses, laissant peu de place à l'analyse des évolutions récentes, des résultats et des besoins. Il arrive qu'à l'issue d'un long exposé, manquent les données de mise en œuvre ou d'exécution portant sur l'année 2004 et les perspectives pour 2005.

INTRODUCTION

Le projet de loi de finances pour 2005 constitue la troisième année de mise en œuvre de la loi n° 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la Justice datée du 9 septembre 2002. Cette loi de programmation amplifie, année après année, l'effort budgétaire au bénéfice de ce ministère, dont les moyens avaient subi une dégradation pendant plusieurs décennies, plaçant le système judiciaire français à la traîne des systèmes de nos partenaires européens à beaucoup d'égards.

En 2005, le budget du ministère de la Justice devrait atteindre 5,461 milliards d'euros, soit une progression de 4 %. Il représentera 1,89 % du budget de l'État contre 1,86 % l'an dernier et 1,84 % en 2003. Par contre, les créations d'emplois seront cette année moins nombreuses, limitées à 1.070 alors qu'elles étaient de 2.175 en 2004. Les effectifs globaux devraient atteindre 72.460 emplois.

Un changement de périmètre affecte le budget de la justice en 2005 : le Gouvernement a décidé le transfert des crédits correspondant aux prestations familiales (chapitre 33-91 des prestations sociales versées par l'État) vers le budget des charges communes. Ce transfert porte sur un montant de 31,46 millions d'euros, ce qui représente 0,6 % du budget du ministère. La progression des crédits de la Justice est donc de 4 % à périmètre constant, et de 3,4 % en prenant en compte le transfert. Une mesure de transfert de 1,7 million d'euros vers les crédits de la section santé et cohésion sociale est également prévue en prévision de la création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.

Les crédits inscrits au projet de budget 2005, ainsi que leur évolution, sont présentées dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION EN CREDITS A PERIMETRE CONSTANT

(en d'euros)

Tous secteurs (Chancellerie, Conseil d'État, Ordres, CNIL, CNCCFP)	LFI 2004 (*)	PLF 2005	Évolution (en %)
Dépenses ordinaires	4.930.125.954	5.149.703.532	4,45
Titres III et IV			
Dépenses en capital	321 615 000	311 557 000	-3,13
Titres V et VI			
Total crédits de paiement	5.251.740.954	5.461.260.532	3,99
Autorisations de programme (AP) en M€	1.049.815.000	1.050.300.000	0,05
Capacité d'engagement (DO + AP)	5.979.940.954	6.200.003.532	3,68
Part du budget de la justice dans le budget général de l'État (en %)	1,86	1,89	3,40

(*) à périmètre constant, hors effet transfert des prestations familiales

Dans le contexte de restriction budgétaire qui s'impose aujourd'hui, il s'agit d'un budget en forte progression, après la progression intervenue l'année dernière qui, il faut le rappeler, s'élevait à 4,88 %. Votre Rapporteur spécial ne peut que se féliciter de cette évolution. Celle-ci s'inscrit dans la continuité instaurée par la loi d'orientation et de programmation, néanmoins le respect de ses étapes dans le contexte économique et budgétaire difficile actuel doit être particulièrement souligné.

L'évolution des créations d'emplois est présentée dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION EN NOMBRE D'EMPLOIS

	LFI 2004	PLF 2005	Évolution (en %)
Créations d'emplois brutes	2.199	1.086	-50,61
Créations d'emplois nettes	2.175	1.070	-50,80
Effectifs	71.390	72.460	1,50
Effectifs des budgets civils de l'État	1.769.080	1.763.383	-0,32

Source : ministère de la Justice

Votre Rapporteur spécial rappellera que la loi d'orientation prévoyait en dépenses cumulées de 2003 à 2007 :

- 3 milliards 650 millions d'euros de dépenses supplémentaires, dont 2,775 milliards de dépenses ordinaires et 875 millions d'euros de crédits de paiement ;

- 1 milliard 750 millions d'euros d'autorisations de programme affectées aux équipements de justice ;

- 10.100 postes supplémentaires.

Le Gouvernement a remis le 2 novembre son premier rapport au Parlement sur **l'exécution de la loi d'orientation et de programmation**. Les principaux éléments qui doivent être relevés quant au budget 2005 sont les suivants :

- en ce qui concerne **les crédits** ouverts au ministère de la Justice : la progression totale du budget 2005 est de 210 millions d'euros alors que la tranche annuelle LOPJ est établie à 240 millions d'euros. Il y a donc une légère sous dotation mais elle est compensée par la progression supérieure obtenue en 2003 (348 millions) et 2004 (246 millions). La moyenne des trois années montre une progression de 268 millions d'euros par an.

Le volume des dépenses ordinaires (équipement exclu) spécifiquement obtenus au titre de la loi d'orientation pour les trois premières années de la programmation (2005 incluse) s'élèvent à 508 millions d'euros, soit 55 % du total de la programmation, alors qu'un taux linéaire théorique de 60 % aurait conduit à une dépense de 550 millions d'euros. Cet écart est acceptable et peut être absorbé par des mesures de productivité.

– en ce qui concerne **les emplois**, la tranche de création d’emplois de 2005 s’ajoutant aux précédentes conduit à la création totale de 5.400 emplois contre 6.060 théoriques, soit un taux d’exécution proche de 90 % si l’on considère que toutes les créations d’emplois doivent être comptabilisées au titre de la LOPJ, sujet sur lequel on peut s’interroger. Si l’on prend en compte les 5.302 postes créés au titre de la loi d’orientation au sens strict, le taux d’exécution se limite à 52,50 %, et il reste à créer 4.798 emplois sur les deux dernières années de la programmation. Cependant, le rythme de création des postes peut être considéré comme secondaire dans la mesure où, en prenant en considération les délais de recrutement et de formation, tous les emplois créés ont vocation à être pourvus à terme.

L’exécution de la loi de programmation est globalement respectée. L’état des créations de postes pour chacune des catégories d’emplois sera examiné dans le présent rapport. On observe certes un retard dans certains domaines, ainsi par exemple la création de postes de magistrats. Mais ce retard est compensé par des avancées : le recrutement et la formation des surveillants pénitentiaires et des personnels des services d’insertion et de probation progresse considérablement. La création des postes de surveillants pénitentiaires observe un rythme supérieur au rythme linéaire théorique établi. Les recrutements au profit de l’administration générale sont effectués à près de 80 %.

EFFECTIFS BUDGÉTAIRES DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE DE 1994 À 2005

	Effectifs 1994	Effectifs 1995	Effectifs 1996	Effectifs 1997	Effectifs 1998	Effectifs 1999	Effectifs 2000	Effectifs 2001	Effectifs 2002	Effectifs 2003	Effectifs 2004	Effectifs 2005
Total des effectifs	57.707	58.361	59.775	60.102	60.864	61.794	63.031	64.409	67.156	69.215	71.390	72.460
dont CNIL et Recherche	54	55	55	56	57	57	58	70	74	76	113	99
Administration centrale et services extérieurs communs	1.814	1.800	1.806	1.763	1.763	1.770	1.780	1.802	1.846	2.028	2.100	2.143
1. Administration centrale	1.605	1.590	1.592	1.554	1.553	1.560	1.574	1.596	1.645	1.827	1.899	
2. Services extérieurs communs	209	210	214	209	210	210	206	206	201	201	201	
Services judiciaires	24.590	24.668	25.194	25.290	25.590	25.916	26.290	26.803	27.601	28.227	28.889	29.254
1. Magistrats	5.974	6.029	6.087	6.117	6.187	6.327	6.539	6.846	7.144	7.294	7.434	7.534
2. Fonctionnaires+contractuels	18.616	18.639	19.107	19.173	19.403	19.589	19.751	19.957	20.457	20.933	21.455	21.709
Administration pénitentiaire	23.476	23.899	24.619	24.786	25.086	25.474	25.868	26.233	27.755	28.590	29.700	30.233
1. Personnel de surveillance	18.795	19.146	19.622	19.727	19.771	19.987	20.256	20.529	21.749	22.358	23.065	23.275
2. Autres	4.681	4.753	4.997	5.059	5.315	5.487	5.612	5.704	6.006	6.232	6.635	6.835
Protection judiciaire de la jeunesse	5.889	5.978	6.085	6.145	6.245	6.393	6.768	7.144	7.439	7.753	7.956	8.063
1. Directeurs et personnels éducatifs	3.213	3.265	3.327	3.394	3.452	3.572	3.865	4.105	4.287	4.491	4.645	4.698
2. Autres	2.676	2.713	2.758	2.751	2.793	2.821	2.903	3.039	3.152	3.262	3.311	3.361
Juridictions administratives	1.884	1.961	2.016	2.062	2.123	2.184	2.267	2.357	2.441	2.541	2.632	2.678
1. Magistrats	800	822	842	858	879	900	940	981	1.020	1.062	1.104	1.125
2. Fonctionnaires	1.084	1.139	1.174	1.204	1.244	1.284	1.327	1.376	1.421	1.479	1.528	1.533

CHAPITRE PREMIER : L'EXECUTION DES BUDGETS 2003 ET 2004

Le budget de la justice est caractérisé par l'augmentation régulière de ses moyens depuis quelques années, permettant progressivement de redresser la situation du système judiciaire et pénitentiaire français, qui avait souffert de la stagnation de ses moyens pendant plusieurs décennies.

Ainsi, alors que ce budget ne représentait que 1,69 % du budget de l'État en 2000, cette part s'est élevée à 1,84 % en 2003, première année de mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation pour la justice. Dans le budget 2005, la part de la justice représentera 1,89 % du total.

Le ministère a connu des difficultés à absorber ces moyens supplémentaires au début ; ainsi, le taux de consommation des crédits s'est élevé, en 2002, à 94 % pour les dépenses ordinaires et à 90 % pour les dépenses en capital. Ces retards interviennent principalement dans le domaine de l'équipement, où les programmes connaissent des retards en raison, notamment, de l'accès au foncier. Le taux de consommation s'est cependant amélioré en 2002, puis en 2003, comme le montrent les tableaux qui suivent.

La gestion budgétaire connaît cependant une autre difficulté : la gestion de la régulation budgétaire qui s'est appliquée également à la justice, malgré son statut de priorité gouvernementale.

I.- L'EXERCICE 2003

Au titre de la gestion 2003, le ministère de la justice a bénéficié d'une ressource globale de 4.804,5 millions d'euros, en diminution de 478 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale. Les principales modifications intervenues en cours de gestion concernent :

Pour les dépenses ordinaires (en millions d'euros)

- divers transfert des crédits, notamment correspondant pour 3.320 millions d'euros au relogement de la Cour administrative d'appel de Paris :- 5.166 ;
- la loi de finances rectificative : - 77,2 ;
- l'ouverture de fonds de concours : + 1,34 ;
- l'ouverture, par arrêté de répartition de : + 24,60 ;
- l'ouverture en loi de finances rectificative : + 39,82 ;

BILAN DE GESTION 2003 – DEPENSES ORDINAIRES

(en millions d'euros)

Chapitre	LFI	LFR	Transferts	Décret de virement	Répartitions	Reports 2002/2003	Annulation	Fonds de concours	Mouvements d'ordre	Crédits disponibles	Dépenses acct « définitive »	Taux de consommation (en %)
3151	79.486.539		74.302							79.560.841	77.681.639	97,64
3152	30.815.700		9.210					22.868		30.847.778	30.477.376	98,80
3190	1.544.996.223		-930.281							1.544.065.942	1.502.442.213	97,30
3192	480.569.284		-203.391	-41.000						480.324.893	447.028.358	93,07
3196	61.673.430				23.855.000					85.528.430	81.483.658	95,27
3297	462.900.000		-462.900.000							0	0	0,00
3390	187.115.381		-183.333							186.932.048	183.309.702	98,06
3391	54.793.144		-42.630							54.750.514	48.024.009	87,71
3392	19.496.127				256.900	455.904	-355.904			19.853.027	19.567.315	98,56
3405	52.256.450				70.000	5.874.623	-4.084.623			54.116.450	39.130.841	72,31
3434	67.330.814				15.245	3.569.446	-4.565.377	41.700		66.391.828	63.741.869	96,01
3451	21.174.681		5.000		100.000	2.900.752	-2.031.296	218.435		22.367.572	21.366.412	95,52
3498	34.071.131				41.000	3.022.861	-610.000			36.524.992	33.799.013	92,54
3610	88.051.855			2.170.160			-2.220.000			88.002.015	88.002.015	100,00
3711	314.368.363	30.000.000								344.368.363	347.670.110	100,96
3723	75.578.418	2.500.000				155.791				78.234.209	75.518.433	96,53
3733	240.439.450					45.684.002	-29.184.002			256.939.450	252.412.277	98,24
3761	573.220					639.955				1.213.175	905.608	74,65
3791	3.842.173	3.000.000								6.842.173	6.843.740	100,02
3792	233.665.165			-449.160	70.000	19.321.627	-14.431.895	1.062.042		239.237.779	229.769.735	96,04
3794	4.378.522					166.273	-166.273			4.378.522	4.358.368	99,54
3796	2.100.322				48.200	115.770	-165.770			2.098.522	2.070.185	98,65
3798	352.913.607			-1.680.000	134.755	23.504.922	-5.752.229			369.121.055	354.449.060	96,03
TITRE III	4.412.589.999	35.500.000	-464.171.123	0	24.591.100	105.411.926	-63.567.369	1.345.045	0	4.051.699.578	3.910.051.934	96,50
4111	4.490.199					632.327	-1.632.327			3.490.199	2.766.545	79,27
4601	24.993.833					1.053.037			-2.153.037	23.893.833	23.489.941	98,31
<i>C. priseurs</i>	0	4.326.832				38.768.969			2.153.037	45.248.838	38.768.407	85,68
4612	291.994.028						-12.000.000			279.994.028	270.215.778	96,51
TITRE IV	321.478.060	4.326.832	0	0	0	40.454.333	-13.632.327	0	0	352.626.898	335.240.670	95,07
TOTAL DO	4.734.068.059	39.826.832	-464.171.123	0	24.591.100	145.866.259	-77.199.696	1.345.045	0	4.404.326.476	4.245.292.605	96,39

Source : ministère de la Justice.

- les reports de 2002 sur 2003, dont 32 millions d’euros de reports en crédits d’équipement et 38 millions d’euros au titre de la réforme du statut des commissaires priseurs : + 145,9.

Pour les dépenses en capital :

- la loi de finances rectificative : - 41,5 en crédits de paiement et - 59,82 en autorisations de programme ;
- les reports de 2002 sur 2003 : + 32,53 ;
- l’ouverture de fonds de concours : + 0,889 en autorisations de programme et crédits de paiement ;
- les transferts : - 4.389.

Le ministère de la justice a été soumis, le 3 février 2003, à la constitution d’une réserve de précaution s’élevant à 53,8 millions d’euros en autorisations de programme et à 74,64 millions d’euros en crédits de paiement. En avril, le ministère des finances a décidé de geler un montant de 117 millions d’euros de reports, sur un total des reports de 178 millions d’euros. Un dégel est ensuite intervenu pour 41 millions d’euros.

Finalement, la loi de finances rectificative du 30 décembre 2003 a annulé un montant de 59,8 millions d’euros d’autorisations de programme et de 118,7 millions d’euros de crédits de paiement. Les 32,5 millions restants ont été rendus disponibles.

La consommation des crédits atteint 95,38 % au total. Toutefois, la consommation des crédits du titre V a baissé par rapport à l’année dernière : elle se limite à 80 % au lieu de 90 % atteint en 2002.

BILAN DE GESTION 2003 – DEPENSES EN CAPITAL

(en millions d'euros)

Chapitre	LFI	LFR	Transferts	Décrets de virement	Répartitions	Reports 2002/2003 <i>Reliquats d'AP</i>	Annulations	Fonds de concours	Mouvements d'ordre	Crédits disponibles	Dépenses acct « définitive »	Taux de consommation <i>(en %)</i>
5751 AP	12.280.000		-3.320.000			3.723.560	-1.200.000	332.338		11.815.898		
5751 CP	4.750.000		-3.320.000			5.917.653	-2.027.653	332.338		5.652.338	4.891.108	86,53
5760												
Art. 10 AP	37.000.000					4.208.822	-3.048.980			38.159.842		
Art. 10 CP	36.500.000					773.093	-9.736.990		2.000.000	29.536.103	2.108.941	7,14
Art. 20 AP	120.270.000		-95.567		198.400	88	-65.347		10.000.000	130.307.574		
Art. 20 CP	32.770.000		-520.400		198.400	11.334.069	-600.000		13.487.889	56.669.958	64.274.889	113,42
Art. 30 AP	0					1.518.877	-15.373			1.503.504		
Art. 30 CP	0					776.023			3.595.000	4.371.023	1.624.739	37,17
Art. 40 AP	65.000.000					5.800.709	-1.506.567	307.060	12.500.000	82.101.202		
Art. 40 CP	30.500.000					5.630.352	-1.500.000	307.060	5.000.000	39.937.412	37.997.727	95,14
Art. 50 AP	0					3.215.035			2.500.000	5.715.035		
Art. 50 CP	0					1.680.570			10.947.000	12.627.570	10.236.113	81,06
Art. 60 AP	26.000.000		-549.000			8.392.203		249.939		34.093.142		
Art. 60 CP	6.200.000		-549.000			3.618.920		249.939	2.521.000	12.040.859	11.084.073	92,05
Art. 71 AP	122.000.000					1.761.544			-10.000.000	113.761.544		
Art. 71 CP	72.000.000					32.429	-24.587.471		-28.943.000	18.501.958	18.441.235	99,67
Art. 72 AP	0					159.380.235				159.380.235		
Art. 72 CP	0					0				0	0	0,00
Art. 73 AP	306.000.000					397.485.991	-52.188.711		-15.000.000	636.297.280		
Art. 73 CP	117.500.000					2.280			-8.620.000	108.882.280	81.676.644	75,01
Art. 80 AP	0					213				213		
Art. 80 CP	0					6.030			12.111	18.141	0	0,00
5760 AP	676.270.000	0	-644.567	0	198.400	581.763.717	-56.824.978	556.999	0	1.201.319.571	0	
5760 CP	295.470.000	0	-1.069.400	0	198.400	23.853.766	-36.424.461	556.999	0	282.585.304	227.444.362	80,49
6620 AP	18.000.000					7.146.185	-1.800.000			23.346.185		
6620 CP	2.800.000					2.766.758	-3.046.758			2.520.000	320.229	12,71
TOTAL DC												
AP	706.550.000	0	-3.964.567	0	198.400	592.633.462	-59.824.978	889.337	0	1.236.481.654	0	
CP	303.020.000	0	-4.389.400	0	198.400	32.538.177	-41.498.872	889.337	0	290.757.642	232.655.699	80,02
TOTAL GÉNÉRAL (DO+DC)												
AP	706.550.000	0	-3.964.567	0	198.400	592.633.462	-59.824.978	889.337	0	1.236.481.654	0	0,00
CP	5.037.088.059	39.826.832	-468.560.523	0	24.789.500	178.404.436	-118.698.568	2.234.382	0	4.695.084.118	4.477.948.304	95,38

Source : ministère de la Justice.

II.- LA REGULATION BUDGETAIRE DE 2004

En loi de finances initiale pour 2004, le ministère de la Justice a bénéficié de 5.283 millions d'euros de crédits.

A.- LES MOUVEMENTS DE CREDITS

La Chancellerie a bénéficié, comme chaque année, d'ouvertures de crédits par arrêtés de répartition qui traduisent son implication dans un certain nombre de politiques interministérielles telles que :

- 16 millions d'euros : rémunération d'emplois jeunes ;
- 0,253 millions d'euros : emploi des handicapés.

Par ailleurs, le ministère a obtenu des reports de l'année 2003 sur 2004 : 60,69 millions d'euros dont 58,1 en crédits d'équipement et 6,48 ouverts au titre de l'indemnisation de la profession de commissaire priseur.

Le montant des fonds de concours rattachés est de 0,922 million d'euros en dépenses ordinaires et de 2,28 millions d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement pour les dépenses en capital.

La Chancellerie a bénéficié d'un arrêté de transfert de 0,937 million d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement dans le cadre de la participation financière du ministère de l'Intérieur aux travaux de réfection des toitures et façades du Palais de justice de Paris.

Cependant, les crédits du ministère ont subi des transferts négatifs et des annulations :

- divers transferts vers d'autres ministères pour un montant de 1,9 millions d'euros ;
- la participation à la régulation budgétaire décidée le 3 juin 2004 : 139 millions d'euros ont été gelés dans le cadre de la réserve de précaution et 82 millions de reports ont également fait l'objet d'un gel.

Une annulation de crédits a suivi le 31 août pour un montant de 51 millions d'euros, puis un dégel de 86 millions d'euros en septembre.

À ce jour, la régulation budgétaire s'élève, après l'annulation et le dégel, à la somme totale de 84,14 millions d'euros dont 15,98 en dépenses ordinaires et 68,16 en dépenses en capital.

B.—LES CONSEQUENCES DE LA REGULATION POUR LES DIFFERENTES DIRECTIONS

Les difficultés de gestion qui résultent de la régulation budgétaire sont multiples, incluant notamment le risque d'obtenir des dégels trop tardifs qui ne pourront pas être consommés dans l'année, ce qui nuit aux principes d'une saine gestion. Les directions sont contraintes d'annuler ou de reporter des projets dont certains constituent pourtant des priorités selon le Garde des Sceaux. De plus, l'application du gel aux reports reste en grande partie artificielle compte tenu de ce que les reports correspondent à des dépenses engagées qui n'ont pu être payées avant la fin de l'exercice.

1.— Les services judiciaires soumis à une gestion heurtée

La régulation budgétaire appliquée le 3 juin 2004 aux services judiciaires a porté sur un montant total de 63,2 millions d'euros réparti entre les crédits d'investissement (43 millions) et les moyens de fonctionnement et de formation (chapitre 37-92 : 20,29 millions, chapitre 37-30 : 0,21 et chapitre 36-10 : 0,72 million d'euros). Elle a concerné tant les crédits ouverts au titre de l'année 2004 que les crédits de report de l'exercice précédent.

Ainsi, plus de 1,7 % de la subvention de l'ENM a été gelée, 100.000 euros ont été dégelés au profit de l'ENM au mois de septembre. La cour d'appel de Lyon, expérimentatrice de la globalisation des crédits dans le cadre de la loi organique, n'est pas exonérée de gel : plus de 2,5 % de sa dotation de fonctionnement se trouve ainsi bloquée.

Mais ce sont les moyens de fonctionnement des autres cours d'appel qui ont à pâtir de manière très lourde de la régulation budgétaire, qui s'élève, en ce qui les concerne à une somme totale de 20 millions d'euros, et représente 8,53 % des crédits ouverts (cette somme recouvre le blocage des crédits de report à hauteur de 4,79 millions).

Le 8 septembre, un dégel de 34,5 millions d'euros en crédits d'investissement et de 6 millions d'euros en crédits de fonctionnement a été obtenu, ce qui permettra aux cours d'appel de disposer de 97,3 % de la dotation qui leur a été notifiée.

Avec les crédits dont elles disposent actuellement, les juridictions ne peuvent faire face qu'à leurs besoins primordiaux, étant précisé que pour l'engagement global des 85 % délégués en début d'année, les comptables payeurs exigent que les dépenses de fonctionnement obligatoires (baux, marchés, contrats) soient couvertes pour leur montant annuel. Ne pouvant satisfaire leurs besoins au titre du budget de programme, certaines juridictions ne peuvent renouveler le matériel technique de plus de cinq ans dont la maintenance n'est plus contractuellement assurée.

Faute de disposer de leurs crédits de reports, certaines cours d'appel sont contraintes d'utiliser leurs crédits 2004 pour le financement des opérations de programme engagées en 2003 mais non mandatées alors qu'une gestion rigoureuse et efficace impose de la continuité dans la disposition des crédits.

Enfin, certaines opérations prévues dans le programme d'emploi des crédits de 2004 sont partiellement compromises, notamment le projet de visio-conférence dont le montant a été revu à la baisse ou certaines locations de locaux.

2.- La direction de l'administration pénitentiaire contrainte de gérer la surpopulation carcérale avec des moyens diminués

Pour la direction de l'administration pénitentiaire, la régulation porte à ce jour sur plus de 45 millions d'euros, répartis entre crédits de fonctionnement, d'intervention et d'équipement et représente 8 % des crédits totaux ouverts au titre de la loi de finances pour 2004 et des reports de l'exercice précédent sur ces chapitres.

La situation est particulièrement difficile pour les moyens de fonctionnement et de formation (chapitre 37-98) puisque le total des crédits indisponibles représente 8,79 % des crédits ouverts, soit un montant de 33,62 millions d'euros.

Cette régulation budgétaire entraîne de fortes contraintes sur la gestion des établissements pénitentiaires dans un contexte d'augmentation importante de la population constatée depuis plusieurs années, avec une augmentation de 4,4 % au 1^{er} juillet 2004, par rapport à l'année dernière.

L'administration pénitentiaire doit assurer les besoins d'un plus grand nombre de détenus avec des moyens constants, et tente de préserver les moyens consacrés à la nourriture et à hygiène. Cela se fait au détriment des opérations d'entretien et du renforcement des bâtiments.

Les principaux postes de dépenses sur lesquels a été répartie la mesure de gel sur le chapitre 37-98 sont les suivants : le fonctionnement des établissements du parc classique (- 5 %), le paiement des factures des établissements en gestion mixte et les mesures de sécurité prévues en 2004 telles que les équipements en moyens de communication et d'alarme, en gilets pare-balles, ainsi que l'installation de tunnels à rayons. Seuls 5 établissements pourront être dotés de ces équipements au lieu des 14 prévus.

La régulation budgétaire sur le chapitre 66-20, article 40 est également particulièrement pénalisante pour l'administration pénitentiaire. En effet, les crédits de paiement prévus par la loi de finances pour 2004 (1 million d'euros) ont été réduits de moitié, tandis que dans le même temps le reliquat des années précédentes (1,985 million d'euros) était intégralement gelé.

Un dégel de 30,5 millions d'euros en crédits d'investissement, et de 8 millions d'euros en crédits de fonctionnement, a été consenti le 8 septembre.

3.– Les services de la Protection judiciaire de la jeunesse épargnés par la régulation

Les mesures de régulation (5,91 millions d'euros au total, dont 4,26 au titre du gel sur la dotation 2004 et 1,65 au titre du gel des reports de crédits de l'exercice 2003 sur l'exercice 2004) **représentent 10,13 % de la dotation de fonctionnement**. Elles excèdent les mesures nouvelles de l'année 2004 (2,943 millions d'euros), pour l'essentiel liées à la mise en œuvre de la LOPJ et auxquelles sont associées des obligations précises et quantifiées en terme de créations de services (les centres éducatifs fermés) ou d'activité supplémentaire (renforcement du milieu ouvert, intervention dans les quartiers mineurs).

Une part des crédits gelés était prévue pour l'adaptation des logiciels d'activité et de suivi des dépenses et des personnels à la mise en œuvre de la loi organique sur la loi de finances et à la déconcentration des ressources humaines qui sera reportée sur 2005.

4.– La direction de l'administration générale et de l'équipement

L'annulation de crédits envisagée de l'ordre de 8,6 millions d'euros sur le chapitre 34-05 (informatique) risque de retarder ou d'annuler certains projets informatiques et baisser le niveau de renouvellement de matériels.

Les investissements immobiliers connaissent des retards importants, liés souvent au choix de l'emplacement, aussi il semble qu'au 1^{er} septembre, aucune action ou opération d'investissement n'a été retardée ou remise en cause sur le chapitre 57-60 à cause du gel et de la réserve de précaution appliquée à ce chapitre.

Les difficultés de gestion entraînés par la régulation budgétaire pour l'administration centrale comme pour les services déconcentrés ont pour conséquence que les délégations de CP au profit des cours d'appel ne sont plus systématiquement réalisées à l'appui des demandes de crédits déconcentrés, elles-mêmes effectuées sur la base de besoins à court terme, mais conformément au montant des factures à honorer.

Concernant l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la Justice (AMOTMJ), le fonds de roulement permanent correspondant à 2 mois de consommation constitué à son profit a été remis en question du fait d'une insuffisance de ressources en crédits de paiement. Cependant, le Gouvernement a levé le gel de 66 millions d'euros sur l'exercice 2004, et s'est engagé à dégeler les 65,76 millions d'euros restants en début d'année 2005, ce qui permettra d'adapter la ressource en CP aux besoins constatés.

CHAPITRE II : LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

I.— LA PRESENTATION DES CREDITS SOUS FORME DE MISSIONS, PROGRAMMES ET ACTIONS

La mission justice se décline en six programmes et 33 actions. Les responsables des programmes ont été identifiés par une lettre du secrétaire d'État au budget et à la réforme budgétaire en date du 30 juin 2004. Le périmètre de la mission correspond aux actuelles attributions du ministère de la justice. Seul un organisme, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, est sorti du périmètre du ministère pour être intégré à la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

Les six programmes arrêtés trouvent leur raison d'être dans l'exercice de missions régaliennes ou dans le soutien qu'il convient d'apporter à l'exercice de ces missions. Elle épouse en fait les contours actuels de l'action ministérielle.

Le programme «**Justice administrative**» garantit, au travers de ses principales actions, le respect du droit par l'administration dans les relations que celle-ci entretient avec ces administrés. Il constitue à ce titre le support de fonctions juridictionnelles.

Le programme «**Justice judiciaire**» constitue également le support de fonctions juridictionnelles. Les finalités qui lui sont assignées correspondent en grande partie aux objectifs contenus dans la loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice. Il s'agit d'améliorer l'efficacité de la justice au service du citoyen (qu'elle soit civile, commerciale ou pénale) et de rendre effective la réponse pénale à la délinquance des majeurs comme des mineurs.

Le programme «**Administration pénitentiaire**» recouvre l'activité du service public pénitentiaire dont la mission est d'assurer la garde des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire et de favoriser leur réinsertion sociale.

Le programme «**Protection judiciaire de la jeunesse**» est également centré sur l'exécution de mesures prescrites par l'autorité judiciaire qu'il s'agisse de la conduite d'investigations ou de la prise en charge de mineurs et de jeunes majeurs de moins de 21 ans. La mise en œuvre de ce programme est assurée par le secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse et par le secteur associatif habilité.

Le programme «**Accès au droit et à la justice**» doit permettre de couvrir l'ensemble des politiques publiques destinées à permettre au citoyen d'être en mesure de connaître ses droits pour les faire valoir si cela s'avère nécessaire.

Le programme «**Soutien de la politique de la justice et organismes rattachés**», constitue un programme support qui regroupe les crédits correspondant à des charges communes (État-major du ministère et service de communication, par exemple) ou non susceptibles de ventilation dans les programmes de politique (activité normative, recherche...) ou encore relatifs à des missions devant être mutualisées par souci d'optimisation des moyens (gestion de projets d'intérêt commun, logistique de l'administration centrale, par exemple).

Les programmes de la mission justice recourent, pour l'essentiel, les agrégats présentés dans l'actuel bleu budgétaire. Une partie des crédits de l'agrégat « Administration générale » (les dépenses en personnels) fait toutefois l'objet d'une ventilation entre les fonctions soutiens des différents programmes.

La définition des six programmes ne présente aucune originalité. Est-ce un défaut ? Votre Rapporteur spécial ne le pense pas. On aurait pu certes imaginer d'autres regroupements, en disputant à l'infini de leurs mérites respectifs. Cette discussion serait vaine. L'établissement de ces programmes est avant tout un outil destiné à permettre d'améliorer l'efficacité des politiques publiques conduites dans notre pays. Sachant que la sophistication peut être un redoutable piège, il a l'avantage de la clarté. Sur ces fondements, l'épreuve essentielle sera celle de la durée : elle seule permettra l'analyse, les comparaisons et les adaptations qui s'avèreraient utiles.

On fera observer cependant que l'intitulé du sixième programme (soutien de la politique de la justice et organismes rattachés) est peu explicite et hybride dans son contenu. Quel rapport entre la gestion administrative commune, la CNIL et les Ordres de la Légion d'honneur et de la Libération ?

L'absence de développement sur les finalités générales de la justice est, en revanche, plus regrettable. On ne saurait les comprendre à travers l'analyse des seuls programmes. La justice assume une fonction de régulation qui mériterait une explication préalable sur ses fondements constitutionnels et les attentes des Français. De même, les grands défis qu'elle doit relever, dans l'espace européen, pourraient être présentés utilement.

LA DECLINAISON EN PROGRAMMES ET ACTIONS DE LA MISSION « JUSTICE »

Justice administrative	<ul style="list-style-type: none"> - Fonction juridictionnelle : Conseil d'État - Fonction juridictionnelle : cours administratives d'appel - Fonction juridictionnelle : tribunaux administratifs - Fonction consultative - Fonction études, expertises et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités - Soutien
Justice judiciaire	<ul style="list-style-type: none"> - Traitement et jugement des contentieux civils - Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales - Cassation - Conseil supérieur de la magistrature - Enregistrement des décisions judiciaires - Soutien - Formation (ENM, ENG)
Administration pénitentiaire	<ul style="list-style-type: none"> - Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice - Accueil des personnes en détention - Accompagnement et réinsertion des personnes sous main de justice - Soutien - Formation (ENAP)
Protection judiciaire de la jeunesse	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants - Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs - Soutien - Formation (CNFE)
« Accès au droit et à la justice »	<ul style="list-style-type: none"> - Aide juridictionnelle - Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité - Aide aux victimes
Soutien de la politique de la justice et organismes rattachés	<ul style="list-style-type: none"> - État-major : ministres, cabinets, bureau du cabinet, communication) - Activité normative - Évaluation, contrôle, études et recherche - Gestion administrative commune - Commission nationale informatique et liberté - Haut conseil au commissariat aux comptes - Ordre de la Légion d'honneur - Ordre de la Libération

Le tableau suivant présente le responsable de chaque programme.

Programmes	Responsables
1. Justice administrative	Vice-président du Conseil d'État
2. Justice judiciaire	Directeur des services judiciaires
3. Administration pénitentiaire	Directeur de l'administration pénitentiaire
4. Protection judiciaire de la jeunesse	Directeur de la protection judiciaire de la jeunesse
5. Accès au droit et à la justice	Chef du service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville
6. Soutien de la politique de la justice et organismes rattachés	Directeur de l'administration générale et de l'équipement

II.- LA DECLINAISON OPERATIONNELLE DES PROGRAMMES

A.- LE BILAN DES EXPERIENCES DE GLOBALISATION DES CREDITS

En préfiguration de l'application de la loi organique, une expérimentation de globalisation des crédits a été menée en 2004 à la Cour d'appel de Lyon, à la direction des services pénitentiaires de Lyon et à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse de Languedoc-Roussillon.

Le tableau suivant récapitule les dotations globalisées dans le cadre des expérimentations locales :

DOTATIONS GLOBALISEES

(en euros)

Chapitre 37-30 "Expérimentations locales : dotations globalisées"								
Chapitres à partir desquels les transferts sont opérés	DSJ		DAP		DPJJ		TOTAL	
	Emplois	Crédits (article 10)	Emplois	Crédits (article 40)	Emplois	Crédits (article 60)	Emplois	Crédits
Crédits de personnel								
31-90 "rémunérations principales"	1.106	30.003.038	2.564	52.594.565	310	7.591.554	3.980	90.189.157
31-92 "indemnités et allocations diverses"		9.079.414		15.731.052		1.371.207		26.181.673
31-96 "autres rémunérations principales"		1.862.708		1.612.433		452.705		3.927.846
33-90 "cotisations sociales"		3.462.350		5.427.575		966.007		9.855.932
33-91 "prestations sociales"		894.091		2.799.975		318.847		4.012.913
34-34 "indemnités diverses"						4.483		4.483
S/Total crédits de personnel inscrits sur le nouveau chapitre 37-30	1.106	45.301.601	2.564	78.165.600	310	10.704.803	3.980	134.172.004
Crédits de fonctionnement								
34-34 "fonctionnement DPJJ"						2.947.523		2.947.523
37-92 "fonctionnement DSJ"		8.521.500						8.521.500
37-98 "fonctionnement DAP"				20.650.352				20.650.352
Gros entretien (CP prélevés sur l'enveloppe "équipement")		300.000		385.000				685.000
Sous-Total crédits de fonctionnement inscrits sur le nouveau chapitre 37-30		8.821.500		21.035.352		2.947.523		32.804.375
		(article 20)		(article 50)		(article 70)		
FRAIS DE JUSTICE								
37-11 "Frais de justice"		15.363.838						15.363.838
		(article 30)						
TOTAL GÉNÉRAL	1.106	69.486.939	2.564	99.200.952	310	13.652.326	3.980	182.340.217

Source : ministère de la Justice

B.— LES NOUVELLES EXPERIMENTATIONS PREVUES POUR 2005

Le ministère de la justice continue d'inscrire les crédits, pour une partie de ses expérimentations, sur le chapitre 37-30. Il utilise la possibilité d'inscrire les crédits d'une autre partie des expérimentations sur le chapitre 39 nouvellement créé. Sont concernées par ce basculement sur le chapitre 39, la Cour d'appel de Lyon et cinq directions régionales de l'administration pénitentiaire.

Les nouvelles expérimentations prévues pour 2005 seront exposées dans leur continuité par rapport à l'année 2004.

En effet, le ministère a engagé en 2004 trois expérimentations de globalisation des crédits et de préfiguration de la loi organique : elles ont concerné la cour d'appel de Lyon, la direction des services pénitentiaires de Lyon et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse du Languedoc-Roussillon. Le ministère projette d'étendre considérablement le champ des expérimentations en 2005.

Pour ce qui concerne **les services judiciaires**, il est envisagé d'étendre l'extension de l'expérimentation dans son format actuel (globalisation des crédits, expérimentation des frais de justice en crédits limitatifs et ordonnancement secondaire) à 8 nouvelles cours d'appel (Angers, Basse-Terre, Bordeaux, Colmar, Metz, Nîmes, Pau, Versailles). Le périmètre de l'expérimentation portera, pour les nouvelles cours d'appel, sur les crédits de fonctionnement, de rémunérations, de frais de justice, ainsi que l'équipement déconcentré.

L'expérimentation de la cour d'appel de Lyon sera réalisée sur le nouveau chapitre 39-01 permettant de tester en exécution la répartition par actions. La cour d'appel expérimentera également la gestion des crédits d'intervention et d'aide juridique du programme 5 « Accès au droit et à la justice ». Cette expérimentation a pour objectif de tester la gestion de deux enveloppes émanant de 2 programmes distincts et donc non fongibles entre elles.

Au total, l'expérimentation touchera donc 9 cours sur 35.

L'administration pénitentiaire est largement concernée par l'expérimentation, qui concernera l'année prochaine 5 directions régionales sur les 9 métropolitaines. Il est envisagé une extension, sur le nouveau chapitre 39-02, de l'expérimentation à 4 nouvelles directions régionales (Lille, Marseille, Rennes et Toulouse). Plus de 50 % du budget de l'AP sera engagé dans la conduite de l'expérimentation. Un élargissement du périmètre des dépenses concernées aura lieu :

– l'extension du champ d'expérimentation de la direction régionale de Lyon à de nouveaux chapitres : santé des détenus (crédits provisionnels du chapitre 37-23) et subventions (46-01) ;

– parallèlement à cette extension, la direction de l'administration pénitentiaire réfléchit à une nouvelle organisation de ses circuits de gestion afin d'améliorer l'analyse et le contrôle de gestion par l'établissement de pôles de compétence identifiés et distincts dans les établissements (pour le suivi des dépenses) et au siège des directions régionales (pour la gestion des rémunérations).

Il est également envisagé une expérimentation de justification au premier euro sur des dépenses du chapitre 37-98 et sur les dépenses de rémunération, impliquant l'évaluation du coût de la journée de détention.

Pour la **Protection judiciaire de la jeunesse**, il est envisagé d'étendre l'expérimentation de globalisation (crédits de rémunération et de fonctionnement sur le chapitre 37-30) menée à la direction régionale du Languedoc-Roussillon à 6 nouvelles directions régionales supplémentaires (Île-de-France, Bretagne-Pays-de-Loire, Lorraine-Champagne-Ardennes, Rhône-Alpes-Auvergne, Bourgogne-Franche-Comté, Haute et Basse-Normandie), en élargissant pour l'ensemble le périmètre de l'expérimentation aux crédits du chapitre 37-33 relatif aux prestations effectuées par le secteur habilité.

L'expérimentation concernera donc 7 directions régionales sur 15, soit plus de la moitié du budget de la protection judiciaire de la jeunesse.

C.– L'ARCHITECTURE EN BUDGETS OPERATIONNELS DE PROGRAMME

Cette architecture s'appuie, en ce qui concerne les programmes de la mission justice, sur l'organisation fonctionnelle et territoriale existante, dans la mesure où le mouvement de globalisation et de déconcentration des crédits est largement initié depuis 1992 (la quasi totalité des crédits de fonctionnement sont aujourd'hui déconcentrés s'agissant des services judiciaires, de l'administration pénitentiaire, comme de la protection judiciaire de la jeunesse).

Il apparaît en l'état actuel que :

– Le programme « **Justice administrative** » ne comprendra qu'un seul budget opérationnel de programme, lui-même subdivisé en 46 unités opérationnelles, à raison d'une unité opérationnelle par juridiction. Ce budget opérationnel de programme sera administré par le secrétaire général du Conseil d'État qui délèguera à chaque président, ordonnateur secondaire, un budget de fonctionnement en contrepartie d'objectifs à atteindre qui auront été préalablement définis lors d'un dialogue de gestion.

– Le programme « **Justice judiciaire** » pourrait être décliné en budgets opérationnels à plusieurs niveaux : au niveau central, des budgets opérationnels pourront être constitués auprès de structures en charge d'actions identifiées (Cour de Cassation, casier judiciaire national ..), l'École Nationale de la Magistrature, établissement public, recevant pour sa part une dotation de fonctionnement inscrite au titre III du programme ; au niveau régional, les budgets opérationnels

pourront être constitués à l'échelon de chaque cour d'appel, sous la responsabilité conjointe du premier président et du procureur général ; à cette fin, il a été attribué aux chefs de cour la compétence conjointe d'ordonnateur secondaire et de personne responsable des marchés. Le responsable de ce programme aura à développer les outils de dialogue de gestion avec les acteurs opérationnels. Ont ainsi été mises en place des conférences budgétaires dans le ressort de chaque cour d'appel pour la répartition des moyens des arrondissements judiciaires ainsi que des conférences entre la direction des services judiciaires et les chefs de cour. Des contrats d'objectifs ont d'ores et déjà été signés avec les chefs des cours d'appel d'Aix-en-Provence et de Douai.

– Les budgets opérationnels du programme « **Administration pénitentiaire** » pourraient être constitués au niveau interrégional de chacune des 9 directions régionales des services pénitentiaires (l'École Nationale de l'Administration Pénitentiaire, établissement public, recevra une dotation de fonctionnement inscrite au titre III du programme). Les directions régionales établiront dans leur ressort des plans d'action avec les chefs des établissements pénitentiaires et les directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation. Les procédures de dialogue de gestion engagées depuis 2000 entre l'administration centrale, future direction du programme, et les directions régionales (conférences d'orientations) continueront à être développées. Les directeurs régionaux seront en charge des budgets opérationnels de programme au plan local.

– Il est envisagé de décliner le programme « **Protection judiciaire de la jeunesse** » en budgets opérationnels confiés aux 15 directions régionales ; un budget opérationnel propre pourra être constitué pour le Centre national de formation des éducateurs (formation). Le dialogue de gestion, qui existe déjà dans le réseau de la protection judiciaire de la jeunesse au travers de la conférence unique de programmation, qui constitue une approche budgétaire par objectifs, pourra être développé. Ce sont les directeurs régionaux de la protection judiciaires qui seront responsables des budgets opérationnels de programme.

– Le programme « **Accès au droit et à la justice** », composé de trois actions distinctes ne dispose pas de réseau territorial propre pour l'exécution de ses actions ; il s'appuie sur le réseau territorial des services judiciaires à titre principal et de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire à titre complémentaire pour l'exécution de ses actions ; il est prévu qu'un BOP central sous la responsabilité directe du responsable du programme gardera les crédits d'intervention pour les opérations de portée nationale, les subventions versées au CARPA et le dépenses de personnel du service central.

– En ce qui concerne le **programme « support »**, des budgets opérationnels pourraient être ouverts, au niveau central, auprès des responsables de fonctions bien identifiées : responsables de chacune des activités normatives, par exemple (direction des affaires civiles et du sceau, direction des affaires criminelles et des grâces, service des affaires européennes et internationales), responsable des actions de recherche (GIP), inspection générale des services judiciaires ... ; l'Agence de Maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la

justice (AMOJ), établissement public, recevra pour sa part une dotation de fonctionnement inscrite sur le titre III de ce programme.

III.– LE DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE

A.– LA DETERMINATION D’OBJECTIFS ET D’INDICATEURS

À la demande du ministère de la justice, un premier travail sur la mesure de la performance des programmes avait été soumis à l’examen critique de l’inspection générale des finances dans le cadre d’une mission d’assistance. Depuis lors, les principaux enseignements du rapport remis par la mission ont été tirés afin d’étouffer les instruments de pilotage disponibles.

Les objectifs retenus pour chacun des programmes de la mission justice font largement écho à ceux fixés par la loi d’orientation et de programmation pour la justice. On citera pour mémoire les quatre grands axes de cette loi : amélioration de l’efficacité de la justice au service des citoyens, adaptation du droit pénal à l’évolution de la délinquance et développement de l’effectivité de la réponse pénale, prévention et traitement de la délinquance des mineurs, amélioration l’accès des citoyens au droit et à la justice.

Les objectifs et les indicateurs qui y sont associés figurent dans l’avant-projet annuel de performance.

La nature des indicateurs retenus, dont certains doivent être encore affinés, n’est pas satisfaisante. Elle traduit, en effet, une trop forte prédominance des critères quantitatifs. Certes, dans le contexte actuel de l’institution, la référence au délai de traitement, au stock, au coût, voire au nombre de dossiers par magistrat est incontournable. Mais elle ne traduit qu’une partie de la vie et de la qualité du service public de la justice. Elle doit donc être complétée par la prise en compte d’aspects qualitatifs.

Quelques-uns sont d’ailleurs ébauchés dans le document présenté au Parlement, ils concernent le programme « Accès au droit et à la justice ». Mais, les données n’en seront exploitées qu’en 2008, ce qui est bien tardif.

Des enquêtes de satisfaction peuvent être conduites auprès des usagers, s’agissant par exemple des projets immobiliers ou de l’équipement, informatique notamment. D’une manière plus générale, l’évolution de l’image de la justice dans l’opinion publique gagnerait à être régulièrement mesurée, à travers la construction d’un panel. Cette mission pourrait, à notre sens, être confiée au GIP « mission de recherche droit et justice », présentant ainsi toutes les garanties de rigueur et de continuité requises. Un petit nombre d’indicateurs pertinents est préférable à une batterie d’indicateurs redondants et chronophages.

B.— LE CONTROLE DE GESTION

Formalisé en février 2002, le plan triennal de contrôle de gestion du ministère de la justice comporte douze orientations prioritaires qui constituent un référentiel pour l'ensemble des acteurs du ministère de la justice. Ce référentiel est en partie intégré à la version actualisée de la stratégie ministérielle de réforme.

La réflexion engagée en 2002 se poursuit actuellement. Le ministre de la justice a ainsi confié à l'inspection générale des services judiciaires, par lettre de mission en date du 2 janvier 2004, le soin d'animer un groupe de travail sur la mise en œuvre du contrôle de gestion dans les services judiciaires.

Une cellule « contrôle de gestion » ou des moyens en personnels ont été mise en place au sein de plusieurs directions : direction des services judiciaires, direction de l'administration pénitentiaire, direction de la protection judiciaire de la jeunesse, et direction de la direction de l'administration générale et de l'équipement. Au total, ce sont 14 agents qui participent de manière directe à l'installation du contrôle de gestion à l'administration centrale du ministère de la justice.

IV.— LE PERIMETRE D'AUTORISATION DES EMPLOIS

La détermination des emplois rémunérés à partir du budget du ministère qui devront figurer dans le plafond d'autorisations d'emplois est en cours d'examen en liaison avec la direction de la réforme budgétaire du ministère des Finances. Le tableau suivant présente les emplois financés à partir du budget du ministère au 31 juillet 2004 à l'administration centrale du ministère de la justice (en ETP) :

	Titulaires	Contractuels	Vacataires	Intérimaires	Autres	Total
Nombre d'agents directement employés	1.645,28	327,18	156,97 ⁽²⁾	0,00	0,00	2.129,43
Nombre d'agents employés par les établissements publics placés sous la tutelle du ministère	non déterminé	non déterminé	non déterminé	non déterminé	non déterminé	non déterminé
Nombre d'agents employés par les organismes subventionnés par le ministère ⁽¹⁾		1	non déterminé	non déterminé	non déterminé	14
Total	1.658,28	328,18	156,97 ⁽²⁾	0,00	0,00	2.143,43

(1) Associations, fondations, mutuelles, groupements d'intérêt public... (= MRDJ, mutuelle, fondation d'Aguesseau)

(2) Y compris les médecins de prévention (non comptabilisés en 2003)

V.- LES DETACHEMENTS ET LES MISES A DISPOSITION

Il n'est à l'heure actuelle pas encore déterminé dans quelles mesures et sous quelles formes les détachements et mises à disposition par le ministère d'une part, à son profit d'autre part, entreront dans les plafonds d'autorisation des emplois, prévus par les articles 7 et 34, II, 2° de la loi organique.

CHAPITRE III : ADMINISTRATION CENTRALE ET AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES

Les crédits de paiement de l'administration centrale bénéficieront d'une mesure nouvelle de 0,465 million d'euros pour atteindre 6.756 millions d'euros en crédits de paiement. 11,5 millions d'euros sont prévus en autorisations de programme. Les crédits de l'administration centrale représentent 3,69 % des crédits du budget 2005 pour la justice.

I.- L'ADMINISTRATION CENTRALE

Le tableau suivant présente l'évolution des crédits de l'administration centrale en 2005.

(en millions d'euros)

Services judiciaires (y compris AMOTMJ)	LFI 2004	PLF 2005	Évolution 2004/2005 (en %)
Dépenses ordinaires (CP)	4.745,02	4.956,58	4,46
Dépenses en capital (CP)	309,31	301,25	- 2,61
Total des CP	5.054,33	5.257,84	4,03
Autorisation de programme	1.034,80	508,10	- 43,94
Créations nettes d'emplois	2.047	1.022	

Source : ministère de la Justice.

A.- LES MOYENS A DISPOSITION

La loi d'orientation et de programmation pour la justice a prévu de doter l'administration centrale du ministère de la justice de 180 emplois supplémentaires entre 2003 et 2007, afin notamment de renforcer les capacités d'expertise, d'administration et de gestion notamment pour mettre en œuvre la loi organique relative aux lois de finances.

À ce jour, 40 emplois ont été créés au budget 2003, 46 au budget 2004 et **43 créations sont prévues au budget 2005**. Aussi, sur les trois premières années de mise en œuvre de la LOPJ, 129 emplois ont été créés, soit 72 % du total sur l'ensemble du dispositif, la réalisation étant en cela en avance par rapport au calendrier prévu. Sur quatre ans, le nombre des emplois créés atteint le chiffre de 161, compte tenu des 32 créations obtenues au budget 2002, donc hors LOPJ.

L'évolution du nombre de créations nettes d'emplois en administration centrale depuis 1999 est la suivante :

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Créations nettes d'emplois	5	5	13	32	40	46	43

Sur le plan qualitatif, les créations obtenues au cours des 3 dernières années et celles prévues pour 2005, montrent que l'accent a été mis sur la capacité d'expertise et de pilotage des services gestionnaires, les emplois d'administrateur civil, de magistrat, d'ingénieur, d'attaché et de contractuel.

Ces moyens supplémentaires ont principalement bénéficié aux quatre grandes directions gestionnaires, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, la direction de l'administration pénitentiaire, la direction des services judiciaires et la direction de l'administration générale et de l'équipement, auxquelles ont été alloués les trois quarts des créations d'emplois obtenues.

Ils ont notamment été affectés, de manière générale, au renforcement des services gestionnaires centraux afin de permettre à ces derniers d'améliorer la gestion, le pilotage, le contrôle et l'évaluation des résultats des services déconcentrés, avec notamment la mise en place, dans toutes les directions gestionnaires, de cellules de contrôle de gestion. En ce qui concerne la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, ce renforcement des effectifs s'est accompagné d'une importante réorganisation des services de centrale, avec le dédoublement de la sous-direction de gestion en deux sous-directions, l'une d'entre elles étant consacrée à la gestion des ressources humaines et l'autre à la gestion des affaires financières et de l'équipement.

À ce jour, l'effectif budgétaire de l'administration centrale s'élève à 2.100 emplois. Il est complété par 492 agents des services déconcentrés affectés en administration centrale sous la forme de mises à disposition, ce qui porte l'effectif dont dispose l'administration centrale à 2592 agents, et permet au ratio des effectifs d'administration centrale rapporté à l'effectif global du ministère de la justice de remonter à 3,63 %.

En effet, l'effectif global 2004 du ministère de la justice étant de 71.390 agents, le ratio des effectifs d'administration centrale rapporté à l'effectif global du ministère de la justice est normalement de 2,94 %. Comme l'a souligné la Cour des comptes, ce ratio est très faible compte tenu des missions qui sont confiées à l'administration centrale du ministère de la Justice.

Les **régimes indemnitaires** des personnels d'administration centrale seront revalorisés à hauteur de 0,5 million d'euros.

Les **crédits de fonctionnement** de l'administration centrale connaîtront une hausse importante : ils seront abondés de 4,13 millions d'euros, ce qui correspond à une augmentation de 11,7 %. Cette hausse intervient pour permettre le déménagement, en 2005, des services du ministère situés rue du Faubourg Saint-Honoré vers un immeuble du XV^{ème} arrondissement de Paris. Les nouveaux crédits couvrent le déménagement des services et le surcoût du bail.

En matière d'**équipement**, 4.650 millions d'euros d'autorisations de programme sont prévues pour la poursuite de la rénovation du bâtiment Vendôme-Cambon.

La montée en puissance de l'**Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la Justice** se poursuivra. Le personnel de l'Agence sera augmenté de cinq emplois, ce qui l'établit à 71 personnes au total ; la subvention de fonctionnement de l'agence sera abondée de 1.448 millions d'euros pour parvenir à un total de 9.229 millions d'euros.

B.— L'EVOLUTION DES MISSION DE L'INSPECTION GENERALE DES SERVICES JUDICIAIRES

La nature des missions confiées à l'**Inspection générale des services judiciaires** évolue depuis quelques années en se diversifiant vers des missions d'audit et d'évaluation, ou encore d'études transversales, portant sur plusieurs directions ou même interministérielles. Le champ des sujets traités est de plus en plus vaste, compte tenu de la judiciarisation de la société. Cette tendance devrait se trouver encore renforcée par l'implication de l'IGSJ dans le contrôle de la gestion budgétaire, rendu nécessaire par la loi organique.

L'inspection générale est associée, en qualité d'expert, aux différents travaux en cours sur la mise en œuvre de la loi organique (comité stratégique des directeurs, comité de suivi et groupe de projet), et a vocation, en application des nouvelles dispositions introduites par la réforme de l'État, à contribuer à la mise en œuvre du contrôle de gestion des juridictions et des services placés sous l'autorité du garde des Sceaux. Dans ce cadre, elle participera au contrôle de la qualité des contrôles internes mis en place au sein du ministère

Dans le contexte d'un tel élargissement du champ d'intervention de l'IGSJ, il convient de procéder, comme votre Rapporteur l'a déjà souligné, à une augmentation sensible de ses effectifs. Une amélioration a été apportée : les effectifs, tant budgétaires que réels, ont été portés à 25 inspecteurs en 2004, soit trois postes de plus qu'en 2003.

Une réflexion sur le statut de l'inspection est en cours. Se pose toujours, par ailleurs, la question de l'intégration d'inspecteurs non magistrats, venant d'autres administrations, et celle du rattachement total ou partiel des trois inspections techniques du ministère (inspection de l'administration pénitentiaire ; inspection de la protection judiciaire de la jeunesse ; mission d'inspection des greffes). L'état de la réflexion exposé dans le document « Projet de service » remis au garde des Sceaux en juillet 2004. Le « projet de service » fait l'objet du point n° 3 de la SMR, actualisée en juin 2004.

C.— LA CREATION DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC DU PALAIS DE JUSTICE DE PARIS

L'Établissement Public du Palais de Justice de Paris a été créé par le décret n°2004-161 du 18 février 2004, afin de piloter ce programme particulièrement complexe.

Administré par un conseil d'administration, doté d'un conseil d'orientation et placé sous la tutelle du Garde des Sceaux, l'établissement public exerce les attributions relatives à la maîtrise d'ouvrage publique et a pour principale mission de concevoir, d'acquérir, de faire construire et d'aménager de nouveaux locaux pour les besoins des juridictions de l'ordre judiciaire et des organismes installés sur le site du Palais de Justice de Paris. Sa mission englobe aussi l'aménagement du site actuel. 6 emplois sont créés pour cet établissement public.

La juridiction nécessite une implantation d'environ 100.000 mètres carrés de surface au total et la rareté des terrains d'une telle taille dans la capitale a conduit à envisager différentes solutions y compris la délocalisation de plusieurs institutions sur de nouveaux sites. Finalement, le comité d'orientation réuni le 9 juillet 2004 s'est déclaré favorable à la délocalisation de l'ensemble de la juridiction du tribunal de grande instance sur un site unique.

La délibération rendue par le conseil d'administration de l'Établissement lors de sa séance du 13 juillet recommande l'implantation sur les sites dits de Saint-Vincent de Paul et de l'Hôtel Dieu et prenant en compte comme alternative possible, en second lieu, le terrain de Tolbiac. Les membres du conseil d'administration ont donc mandaté le directeur général de l'Établissement afin qu'il poursuive les discussions techniques avec la ville de Paris et l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris quant aux implantations précitées.

Le travail de programmation se poursuit avec le souci d'optimiser les besoins, d'intégrer la modernisation des méthodes de travail et de maîtriser les coûts notamment en vue de la réintégration, au sein de l'installation nouvelle du tribunal de grande instance, des sites actuellement dispersés.

L'année 2005 sera marquée par l'achat du terrain destiné à accueillir le nouveau TGI et le lancement du concours d'architecture. La livraison du nouveau TGI est prévue en 2011.

Au plan comptable, l'opération de construction du nouveau tribunal de grande instance de Paris a été jusqu'à présent individualisée au sein d'une ligne spécifique du chapitre 57-60 «équipement» et à ce jour, cet article 72 présente un disponible en autorisations de programme de 154,38 millions d'euros. Le financement se fait, comme il est de règle depuis la création de l'établissement public, à partir du chapitre 66-20.

Il convient donc de préciser que la Chancellerie inscrira, au titre des mouvements budgétaires autorisés par la loi de finances rectificative pour 2004, le transfert du titre V au titre VI, de la somme susvisée.

Avec l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du Ministère de la Justice, créée en 2002, et le nouvel établissement public, la Chancellerie dispose d'un potentiel apte à assurer les missions qui lui incombent au titre de la loi d'orientation et de programmation.

Pour le seul secteur judiciaire, il y a lieu de moderniser le vaste parc immobilier existant, (773 sites), mais aussi de diligenter de nouvelles constructions adaptées au développement et à l'évolution de l'activité judiciaire.

D.– LES DEBUTS DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE

Tant pour la construction de palais de justice que pour celle des nombreux établissements pénitentiaires prévus par la loi d'orientation et de programmation, l'État a décidé de faire appel de façon importante à un système impliquant l'association de partenaires privés à la conduite d'un programme immobilier judiciaire ou pénitentiaire par l'État dispose aujourd'hui de deux cadres juridiques.

Le premier est la réalisation du programme en autorisation d'occupation temporaire du domaine public et location avec option d'achat.

Suivant les dispositifs juridiques définis dans la loi de d'orientation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002 (LOPSI), ce montage permet à l'État de conclure avec le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT) du domaine public, un bail portant sur des bâtiments à construire pour les besoins de la police, de la gendarmerie nationale et de la Justice. Une option lui permet d'acquérir, avant le terme fixé dans l'AOT, les installations ainsi édifiées. Le bail doit comprendre, également, des clauses permettant de préserver les exigences du service public. Le décret (n° 2004-18) du 6 janvier 2004 précise les modalités de ce dispositif.

Compte tenu de sa complexité, le ministère a décidé de faire appel à deux prestataires ou consultants, l'un en conseil juridique, économique et financier et l'autre technique, afin de l'assister dans l'élaboration et la passation de ces contrats AOT-LOA. Le pilotage de ces deux marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) a été confié à l'Agence.

Le premier marché d'assistance, dont le prestataire retenu fin 2003 est le groupement Allen Overy – Société Générale, a pour objet un ensemble de prestations d'assistance, de conseil et d'expertise juridiques, économiques et financières. Le deuxième marché d'assistance a été confié le 6 février 2004, au groupement BERIM/SOREC/GESCEM.

Le décret n° 2004-357 du 22 avril 2004 a permis de modifier le décret statutaire de l'Agence, autorisant l'agence à se voir confier par l'État une mission d'assistance administrative, technique, juridique et financière. Puis, la convention du 22 juillet 2004 a confié à l'Agence les missions de préparation et de gestion des procédures de mise en concurrence et de sélection relatives à l'attribution des conventions de bail et ce jusqu'à la proposition du choix des attributaires au ministère.

Cependant, l'évolution de la législation communautaire, avec l'adoption de la directive du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics, a conduit à modifier le décret précité du 6 janvier 2004 par un autre décret (n° 2004-732), intervenu le 27 juillet 2004. A été introduit dans le dispositif le recours à la procédure de dialogue compétitif, prévu par la directive.

Dès parution de ce décret, l'avis d'appel d'offres a été lancé pour un premier lot de 4 établissements pénitentiaires (Béziers, Nancy, Roanne et Lyon) et devait conduire à une réception des candidatures ce mois d'octobre, pour une livraison des établissements en 2008. Le coût en équivalent d'autorisations de programme s'élève à 276 millions d'euros.

Une société de projets ou groupement pourra ainsi concevoir, construire, financer, maintenir et entretenir les bâtiments de la justice, moyennant un loyer versé sur une période de 20 à 30 ans, avec option d'achat.

Au plan comptable, 335 millions d'euros d'autorisations de programme ont été ouverts en 2004 et 200 millions d'euros sont inscrits au budget 2005 pour poursuivre ce programme en lançant les opérations pour un nouveau lot d'établissements.

Pour la poursuite de ce programme, il conviendra d'apprécier si l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 qui définit désormais les contrats de partenariat de l'État, n'offre pas un cadre juridique plus adapté, en matière d'équilibre financier et de cohérence de l'opération, que les montages AOT-LOA, au traitement de la problématique des établissements pénitentiaires ;

Le second est le partenariat public-privé tel que prévu par l'ordonnance du 17 juin 2004.

Il convient de rappeler que le contrat de partenariat a un champ d'application beaucoup plus large que le dispositif précédent : l'État peut en effet « confier à un tiers une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et, le cas échéant, à d'autres prestations de service concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée ». Le « périmètre » des services pouvant faire l'objet d'une clause du contrat de partenariat est donc plus large, comprenant la plupart des services attachés au bâtiment concerné.

L'ordonnance du 17 juin 2004 ayant été déférée devant le Conseil d'Etat, le lancement des procédures sur cette nouvelle base juridique a été suspendu dans l'attente de la décision de cette juridiction. L'hypothèque étant aujourd'hui levée, les procédures seront initiées, parmi lesquelles est envisagée la construction du Palais de justice de Paris.

Les évaluations effectuées quant aux coûts respectifs des différentes procédures démontreraient l'avantage du contrat de partenariat : le ministère en attend un avantage budgétaire, espérant que le marché saura se montrer innovant et sa gestion plus performante.

Le contrat de partenariat **constitue une novation importante**, même s'il ne modifie pas radicalement nos procédures. Il ne s'agit pas en effet, de confier la gestion des établissements pénitentiaires ou d'un tribunal « clés en main » comme le font les autorités britanniques. **Cependant, votre Rapporteur reste à ce jour peu convaincu quant à la rationalité budgétaire et politique d'un tel choix sur le long terme.** Il souligne que le contrat comporte encore des inconnues ; ainsi les bases sur lesquelles seront établies les modalités de la rémunération du prestataire ne sont pas définies, la surveillance du niveau des services effectués ou les modalités de sortie du contrat restent encore peu précises. Il est à craindre que les contrats ne soient à l'origine de contentieux dans le contexte français, même si ce n'est pas le cas dans les pays, généralement de droit anglo-saxon, où le système du partenariat est déjà largement expérimenté.

II.- LES AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES

A.- LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTES (CNIL)

1.- Une activité et des moyens en progression régulière

La Commission a connu six années d'augmentation constante du nombre des saisines, comme le montre le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CHARGES DE LA CNIL DEPUIS 1997

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Écarts 2003 / 1998
Total saisines	4.545	5.559	5.617	5.729	7.909	6.136	+ 35 %
Total déclarations (hors déclarations simplifiées)	16.937	19.552	21.793	23.395	23.782	27.337	+ 61 %

Après ces années d'augmentation rapide de l'activité, les saisines de la Commission ont connu une légère décreue en 2003 : 6.136 saisines ont été reçues soit une baisse de 22 % par rapport à 2002. Ces saisines se répartissent de la façon suivante :

– 3.567 plaintes, soit - 31 % ;

– 1.163 demandes de droits d'accès indirect aux fichiers intéressant la sûreté de l'État, la défense et la sécurité publique, soit - 7 % ;

– 304 demandes d'extraits du fichier des fichiers, soit - 8 % ;

– 1.102 demandes de conseil, soit - 2 %.

En revanche, les fichiers déclarés ont représenté 69.352 dossiers à instruire, soit une hausse de 21 % par rapport à 2002, dont :

– 5.520 demandes d'avis (secteur public) soit + 47 % ;

– 9.588 déclarations ordinaires (secteur privé) soit + 2 % ;

– 42.015 déclarations simplifiées et modèle types soit + 26 % ;

– 3.431 déclarations de modification (secteur public et privé) + 17 %.

31 contrôles ont été effectués en 2003. Ce nombre est à rapprocher des 324 missions de contrôle ou de vérification sur place qui ont été effectuées par la Commission depuis son installation.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution de l'activité de la CNIL de 1998 à 2004 au regard des moyens qui lui ont été alloués. Il est à noter l'importante progression des missions dévolues à la Commission depuis 1998 (+ 35 % de saisines et + 61 % de déclarations traitées).

(en euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Écart 2005/1998
Effectif budgétaire	57	57	58	70	74	76	80	83	46 %
Budget Personnel chapitre 37-94-10	2.627.859	2.675.242	2.805.996	3.319.441	3.579.936	3.828.156	4.111.560	4.203.644	60 %
Budget Fonctionnement chapitre 37-96	1.430.822	1.404.219	1.608.425	2.003.686	1.996.567	2.100.322	2.334.825	2.460.965	72 %
<i>dont dépenses informatiques</i>	180.65	154.050	190.562	266.282	408.564	486.900	650.900	580.807	222 %
Budget Fonctionnement / Budget Total	35 %	34 %	36 %	38 %	36 %	35 %	36 %	37 %	1 point
Budget Fonctionnement / poste budgétaire	25.102	24.635	27.731	28.624	26.981	27.636	29.185	29.650	18 %

Ce tableau met en évidence la forte progression du budget consacré aux dépenses informatiques qui passe de 180.653 euros en 1998 à 650.900 euros en 2004 (soit + 260 %). La part consacrée à ce budget informatique au sein du budget global de fonctionnement enregistrerait une hausse significative de 11 points par rapport à 1998 pour atteindre 23,6 %.

2.— Les mesures inscrites au projet de loi de finances pour 2005

Pour le **chapitre 37-94** des dépenses de personnel, les crédits traduisent, par rapport à 2004, une augmentation de 92.812 euros soit + 2,3 %. On notera que l'ensemble des prestations familiales, soit -82.992 euros, est transféré aux caisses d'allocations familiales.

Les dépenses de fonctionnement du **chapitre 37-96** s'élèvent à 2,4 millions d'euros, ce qui traduit une augmentation de 126.140 euros par rapport à 2004 (soit + 5,4 %). Les crédits de fonctionnement hors informatique s'élèvent à 1,8 millions d'euros (+ 11,65 %).

Au total, le budget de la CNIL augmenterait en 2005 de 218.952 euros, soit de 3,17 % et passerait à 7.120.908 euros.

B.— LA COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES (CNCCFP)

1.— Les perspectives d'activité de la Commission en 2005

L'année 2005 va se caractériser par un ralentissement significatif des activités de contrôle des comptes de campagne puisque les derniers comptes des listes aux élections européennes, dans les circonscriptions qui n'ont pas fait l'objet d'un contentieux, devront être examinés avant le 13 février 2005.

Néanmoins, la Commission devra contrôler les comptes des candidats aux différentes élections partielles rentrant dans le champ de sa compétence, notamment à la suite d'éventuelles annulations d'élections dans le cadre des scrutins de 2004.

Les autres activités de la Commission se décomposeront, d'une part, en missions pérennes, et, d'autre part, en une mission nouvelle.

Les missions pérennes de la Commission sont consécutives au contrôle des comptes de campagne des élections générales de 2004. Il s'agit de la remise du rapport général, ainsi que l'a prévu le législateur dans l'année qui suit un scrutin national. Ce document devrait solliciter un travail de réflexion autour de propositions qui pourraient être faites dans le prolongement des mesures prises par l'ordonnance du 8 décembre 2003. Outre les éventuelles expertises et avis demandés par le Gouvernement dans le champ de compétence de la Commission ou par le Parlement, un groupe d'étude de l'Assemblée nationale, présidé par notre collègue Jérôme Chartier, s'est saisi de la question des réformes à apporter au financement de la vie politique, il n'est pas exclu que le Conseil Constitutionnel propose à nouveau l'idée qu'il a émise dans son rapport final sur le contentieux des élections présidentielles 2002, de confier à la Commission un rôle de contrôle de premier niveau.

Les autres missions traditionnelles de la Commission seront la publication des principaux éléments des comptes de campagne au journal officiel, la publication des comptes simplifiés 2003 des partis soumis aux obligations légales pour recueillir des fonds en anticipant, si possible, la parution par rapport aux délais constatés pour les précédents exercices, la publication des agréments ou retraits d'agréments d'associations de financement pour les partis politiques qui ont choisi de se doter de cette structure, notamment.

Une compétence nouvelle a été conférée à la Commission par l'ordonnance du 8 décembre 2003 : le pouvoir d'arrêter le montant des remboursements par l'État des candidats qui peuvent y prétendre. Cette fonction, qui incombait jusqu'alors aux préfets. Un transfert et une centralisation du contentieux des réformations dont l'ampleur est difficilement mesurable s'en suivra.

La Commission se propose d'assurer cette mission par redéploiement interne, en l'absence de scrutin général en 2005.

2.- Les moyens demandés pour 2005

L'exercice 2005 se caractérisera par une évolution d'activité résultant d'une forte baisse de l'activité de "production" de contrôle des comptes de campagne et d'une forte hausse des activités d'analyse, d'expertise et de communication. Globalement, cette situation se traduit par une baisse du budget, renforcé par la baisse obtenue sur le nouveau bail de location des locaux de la Commission.

En matière de personnel, la réduction du recours à des renforts de vacataires est compensée par quelques mesures nouvelles positives dont la principale est la seconde tranche de revalorisation de crédits de rémunération pour tenir compte de la prise en charge du détachement de tous les agents auparavant mis à disposition.

Les perspectives budgétaires 2005 sont présentées sur la base de la nomenclature 2004 pour le ministère de la justice, même si la perspective, pour la Commission, de devenir une action d'un programme du ministère de l'intérieur impose de préparer parallèlement l'exercice en liaison avec ce ministère.

Les mesures nouvelles proposées tiennent compte de l'évolution de l'activité. Les crédits de fonctionnement de la Commission (**chapitre 37-61**) connaîtront une baisse importante : 352.657 au lieu de 855.749 euros en 2004. Les crédits de rémunération du personnel du **chapitre 31-90** (complétés par des propositions de mesures de transfert dans ce domaine), connaîtront une augmentation, s'élevant à 1,109 million d'euros.

Au total, le budget de la CNCCFP pour 2005 devrait représenter **2,9 millions d'euros**, au lieu de 3,6 en 2004.

3.– Le transfert des moyens de la Commission vers le programme « vie politique, culturelle et associative » du ministère de l'intérieur

Selon les dispositions de l'article 7 l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques est devenue une autorité administrative indépendante, bénéficiant d'une autonomie de gestion de ses moyens, notamment de ses recrutements. Compte tenu de cette spécificité comme de la nature des missions de cette institution, le Gouvernement a retenu dans la nouvelle architecture budgétaire, le rattachement des moyens de la Commission au programme « Vie politique, culturelle et associative » du ministère de l'intérieur, pour en faire une des actions de ce programme.

Cependant, la Commission continuera de disposer d'un pouvoir de proposition spécifique en matière d'objectifs et indicateurs associés aux crédits qui lui seront alloués.

CHAPITRE IV : LES SERVICES JUDICIAIRES

Les crédits des services judiciaires atteindront **2,27 milliards d'euros** en crédits de paiement dont 48,16 millions d'euros de moyens nouveaux en dépenses ordinaires affectés à la loi d'orientation et de programmation. Les autorisations de programme s'élèvent à 114,19 millions d'euros, dont 20,15 millions d'euros interviennent au titre de la LOPJ (titres V et VI).

Les crédits des services judiciaires connaissent ainsi **une hausse de 2,90 %** à périmètre constant, en excluant l'effet du transfert des prestations familiales.

CREDITS INSCRITS AU BUDGET 2005

(en millions d'euros)

Services judiciaires	LFI 2004	PLF 2005	Évolution 2004/2005 (en %)
Dépenses ordinaires (CP)	2.092,66	2.172,9	3,84
Dépenses en capital (CP)	118,70	102,59	- 13,57
Total des CP	2.211,35	2.275,50	2,90
Autorisation de programme	308,70	114,20	- 63,01
Créations nettes d'emplois	662	311	
dont magistrats	140	92	
dont fonctionnaires et contractuels	522	219	

Source : ministère de la Justice.

I.- L'ACTIVITE JUDICIAIRE EN 2003

A.- L'ACTIVITE JUDICIAIRE CIVILE

L'évolution de l'activité judiciaire civile est contrastée. La hausse des affaires nouvelles comme des affaires terminées est patente pour toutes les juridictions sauf les CPH. Pour toutes sauf les cours d'appel, les affaires terminées se situent encore à un niveau inférieur à celui des affaires nouvelles.

Devant les **tribunaux de grande instance**, on enregistre pour la première fois depuis sept ans par un accroissement des affaires nouvelles de 3 %. Cette évolution recouvre une hausse de l'activité des juges aux affaires familiales, principalement en raison des demandes en divorce et de la progression des contentieux liés aux enfants naturels. En revanche les contentieux de l'après divorce sont stables. Les contentieux de la responsabilité diminuent tandis que ceux de l'impayé augmentent.

En hausse de 1 %, les affaires terminées par les TGI restent néanmoins à un niveau nettement en dessous de celui des affaires nouvelles, ce qui a provoqué une nouvelle augmentation des affaires en stock. La durée moyenne de traitement s'est allongée pour atteindre 9,5 mois.

Les tribunaux d'instance ont connu une stabilisation du flux des affaires nouvelles au fond en 2003, après la hausse engendrée par l'effet du relèvement du taux de ressort des TI en 2000. Cette stabilité cache des évolutions différentes : poursuite de la progression des affaires de tutelles, des contentieux de l'impayé, stabilité des contentieux de la responsabilité et de l'exécution et diminution de la plupart des autres contentieux civils parallèle à celle observée auprès des TGI. Parmi les procédures particulières traitées par les tribunaux d'instance, on notera la baisse des injonctions de payer, la hausse des saisies sur rémunérations et la forte progression des demandes liées aux PACS.

Les affaires terminées par les tribunaux d'instance ont augmenté (+ 1,5 %). Comme elles se sont à nouveau situées à un niveau inférieur à celui des affaires nouvelles, le stock d'affaires en cours a encore significativement progressé. La durée moyenne de traitement s'est légèrement allongée, pour atteindre 4,9 mois.

Le nombre d'affaires nouvelles portées devant les **conseils de Prud'hommes** (167.231) est en baisse de 5 %, interrompant ainsi la forte hausse des deux années précédentes. Le nombre des affaires terminées a diminué plus lentement, mais son niveau reste inférieur à celui des affaires nouvelles ce qui a provoqué une augmentation du stock d'affaires en cours. La durée moyenne de traitement (11,8 mois) s'est accrue.

Les juridictions commerciales ont vu s'inverser le mouvement de forte baisse de leur activité observée ces dernières années. Les jugements d'ouverture de procédures collectives ont augmenté de 4,4 %, en lien avec l'affaiblissement de la croissance en 2002. Les jugements, référés, et ordonnances liés aux contentieux commerciaux courants ont été en baisse modérée, nettement ralentie par rapport aux années précédentes.

Enfin, en ce qui concerne les **cours d'appel**, le nombre d'affaires nouvelles est en hausse pour la deuxième année consécutive. Cette situation s'observe sur l'ensemble des juridictions à l'origine de l'appel. Les affaires terminées par les cours d'appel ont augmenté de 2,5 % inversant ainsi la tendance à la baisse des deux années précédentes. Comme elles s'établissent au dessus des affaires nouvelles, il en est résulté une nouvelle et notable diminution du stock d'affaires de plus de 10.000 affaires, la moitié émane de la Cour d'Aix en Provence).

Cette bonne configuration n'est pas restée sans effet sur la **durée moyenne de traitement** dans les cours : celle-ci a diminué (- 0,8 mois) et s'établit à 16 mois. Vingt deux cours d'appel ont vu leur durée moyenne de traitement baisser.

B.— L'ACTIVITE DES JURIDICTIONS PENALES

Le nombre **d'affaires pénales transmises aux parquets** (5.320.000) a diminué de 3,3 %. Cette évolution rompt avec la tendance à la hausse observée au tout début des années 2000.

Les parquets ont traité environ 5 millions d'affaires, soit 1,7 % de moins qu'en 2002. 3.610.000 affaires n'ont pu faire l'objet de poursuites, soit que l'infraction n'ait pas été caractérisée ou qu'un motif juridique s'y soit opposé, soit surtout que l'auteur n'ait pas été identifié. Au total, seules 27,7 % des affaires traitées ont été susceptibles de recevoir une réponse pénale. Ces 1.386.500 affaires poursuivables ont été en progression de 2,7 % par rapport aux affaires correspondantes traitées en 2002. Globalement depuis 1997 le nombre d'affaires poursuivables s'accroît régulièrement chaque année. Parmi ces **affaires**, 654.500 ont donné lieu à des poursuites judiciaires (+ 4,8 %) ; 330.200 ont été classées après réussite d'une procédure alternative : ces mesures sont en forte progression (+ 14 %), principalement grâce au succès des rappels à la loi ; 14.000 affaires ont fait l'objet d'une composition pénale instaurée par la loi du 15 juin 2000 ; enfin 387.000 ont fait l'objet d'un classement pour inopportunité des poursuites (- 10 %). Un peu moins de la moitié des affaires poursuivables (47,2 %) a fait l'objet de poursuites ; 24,0 % ont fait l'objet d'une troisième voie réussie ; 1 % d'une composition pénale et 28 % ont été classées pour inopportunité des poursuites.

Le **taux de réponse pénale** (poursuites, procédures alternatives réussies et composition pénale rapportées aux affaires poursuivables) est passé de 68,2 % en 2002 à 72,1 % en 2003. Son augmentation est essentiellement due à l'augmentation des procédures alternatives et des poursuites.

Sous l'effet du **traitement en temps réel** des affaires, les modes de comparution rapide devant les tribunaux correctionnels ont poursuivi leur progression : convocations par OPJ et comparutions immédiates ont été appliquées à 75 % des affaires en 2003 (71 % en 2002 et 26 % en 1990).

Le nombre de **personnes mises en examen** dans le cadre d'une instruction a augmenté et s'est établi à 52.118 en 2003, chiffre auquel on peut ajouter 3 600 personnes entendues comme témoins assistés. 24.000 personnes ont été placées en détention provisoire dans le cadre d'une instruction, chiffre en légère hausse (+ 1,3 %).

Le nombre de personnes condamnées ou relaxées par les tribunaux correctionnels a augmenté de 4,9 % en 2003. Cette hausse d'activité est d'abord la traduction de l'augmentation du nombre d'affaires transmises par les parquets (+ 6,9 %), du fait en particulier de la nouvelle procédure d'ordonnance pénale (+13.000 affaires).

Contrairement à l'année 2002, le nombre d'affaires nouvelles portées devant **les chambres des appels correctionnels** (50.453) a baissé (- 2,8 %) en 2003. Le nombre d'arrêts rendus cette même année (52.113) s'est accru de 5,3 %

par rapport à 2002, il a permis de continuer à réduire le nombre d'affaires en stock. De leur côté, **les chambres de l'instruction** ont rendu 34.500 arrêts, soit 4,3 % de moins qu'en 2002.

La **Cour de cassation** a vu ces affaires nouvelles poursuivre la baisse observée en 2002 (8.043 affaires en 2003). Elle a rendu un nombre d'arrêts (7.985) inférieur de 9 % à celui de 2002. Les cassations prononcées n'ont représenté que 4 % des décisions rendues.

L'activité des **Cours d'assises** s'est située à un niveau jamais atteint. Ces cours ont rendu 2.916 arrêts concernant 4.022 personnes ; c'est surtout les juridictions d'assises du premier ressort qui progressent de manière sensible.

Avec 2.556 arrêts, les cours d'assises du premier ressort sont en progression de près de 6 %. Cette hausse concerne aussi le nombre de personnes jugées à savoir 3.583 soit une progression de 8,2 %. 553 appels ont été formés, ce qui fixe le taux d'appel à 22 %, en recul par rapport aux deux premières années (24 % en 2001 et 2002).

Parmi les 3.583 personnes jugées par les cours d'assises du premier ressort, 3424 ont été condamnées et 159 ont été acquittées. Le taux d'acquittement à hauteur de 4 % est celui habituellement constaté chaque année.

Avec 360 arrêts, les cours d'assises d'appel sont en baisse de 17 % par rapport à 2002 qui avait été une année à forte activité pour ces juridictions. 417 personnes ont été condamnées et 22 ont été acquittées. Le taux d'acquittement est légèrement supérieur à celui de l'année précédente (5 % contre 4 %).

Globalement, le stock d'affaires en attente d'audiencement devant les cours d'assises a progressé de 10 %, représentant 2.162 affaires, ce qui équivaut à environ 10 mois d'activité.

La **durée moyenne de traitement** des affaires pénales ayant atteint le stade du jugement s'est stabilisée à 11,1 mois en 2002

C.– LA CREATION DE JURIDICTIONS INTERREGIONALES SPECIALISEES EN MATIERE DE CRIMINALITE ORGANISEE

La loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a consacré l'un de ses titres à la lutte contre la criminalité organisée. Elle crée **des juridictions interrégionales spécialisées en matière de criminalité organisée**, compétentes sur le ressort de plusieurs cours d'appel.

Ces juridictions, à savoir Paris, Lille, Rennes, Nancy, Lyon, Bordeaux, Marseille et Fort-de-France, seront compétentes concurremment avec les juridictions classiques pour l'enquête, la poursuite, l'instruction et le jugement des délits et des crimes dont la liste est dressée par les articles 706-73 et 706-74 du code de procédure pénale.

L'affectation de magistrats au sein de chacune de ces juridictions a commencé au 1^{er} septembre 2004 : des magistrats du siège et du parquet ⁽¹⁾ sont désignés à cette fin par les Premiers Présidents et Procureurs Généraux des Cours interrégionales, magistrats qui auront suivi des formations obligatoires dispensées par l'École Nationale de la Magistrature et qui seront ainsi en mesure de se consacrer intégralement à la lutte contre la criminalité organisée. Ils seront regroupés au sein de pôles réunissant également les magistrats spécialisés en matière économique et financière et en matière de santé publique, la loi ayant prévu un système parallèle pour ces matières. La loi prévoit un mécanisme de dessaisissement afin que les dossiers soient transmis aux juridictions interrégionales spécialisées.

La création des juridictions interrégionales spécialisées (toutes matières confondues, c'est à dire criminalité organisée et délinquance économique et financière) a conduit à la création de 77 postes de magistrats (59 dans les T.G.I et 18 dans les Cours d'appel) et 126 postes de fonctionnaires (81 greffiers et 45 agents administratifs).

La création de 9 emplois d'assistants spécialisés supplémentaires est prévue en 2005.

Par ailleurs, la loi du 9 mars 2004 prolonge la spécialisation des juridictions économiques et financières engagée par la loi du 6 août 1975, en créant **les juridictions interrégionales en matière économique et financière**. Elle précise par ailleurs les missions des assistants spécialisés.

Quatre pôles économiques et financiers (Bastia, Lyon, Marseille et Paris) avaient été mis en place en 1998-1999, tandis que les juridictions de Bordeaux, Fort de France et Nanterre, bien que ne constituant pas des pôles financiers, ont été dotées de moyens supplémentaires par l'affectation d'assistants spécialisés.

En avril 2004, les moyens des pôles économiques et financiers en assistants spécialisés étaient les suivants :

	Assistants spécialisés	Administration d'origine
Bastia	3	DGI-DGDDI-DGCCRF
Lyon	2	2 DGI
Marseille	2	DGI-DGDDI
Paris	6	3 DGI 1DGDDI (et 1 non pourvu depuis 2002) 1 DGCCRF 1 Banque de France (et 1 non pourvu depuis 2002) 1 agent AMF

(1) Trois juge d'instruction, trois parquetiers, trois juges, un membre du parquet général et un président de chambre de l'instruction en province et le double à Paris.

Par ailleurs, les tribunaux de grande instance de Bordeaux, Nanterre et de Fort-de-France bénéficient chacun d'un assistant spécialisé, inspecteur des impôts.

L'analyse détaillée de l'activité des pôles est impossible, faute d'outil statistique spécifique. Néanmoins, de l'avis unanime des chefs de juridictions, et des magistrats affectés à ces pôles, le bilan des pôles économiques et financiers est positif : la spécialisation des juridictions et l'apport des assistants spécialisés améliorent la qualité et la célérité du traitement des affaires.

Les principales difficultés relevées dans le fonctionnement des pôles, et auxquelles la loi du 9 mars 2004 a remédié par la création des juridictions interrégionales spécialisées, étaient les suivantes : l'absence de précision dans la loi des missions pouvant être confiées aux assistants spécialisés, l'absence de règles de dessaisissement spécifiques, et une compétence territoriale limitée.

En 2004, un nouvel échelon judiciaire spécialisé interrégional a donc été institué, compétent pour connaître de la poursuite, de l'instruction et du jugement des infractions économiques et financières prévues à l'article 704 du code de procédure pénale, lorsque les affaires sont ou apparaîtraient « d'une très grande complexité » ; la très grande complexité pouvant se caractériser, aux termes de la loi, par « le grand nombre d'auteurs, de complices ou de victimes ou le ressort géographique sur lequel les affaires s'étendent ». Ces juridictions, comme les précédentes, exerceront une compétence concurrente avec celle exercée par les juridictions de droit commun.

L'architecture globale de la réforme conduit ainsi à trois niveaux de compétence, dans le cadre des infractions visées par l'article 704 du code de procédure pénale :

- la compétence des juridictions « de droit commun » ;
- la compétence des juridictions spécialisées, issues du décret du 25 mars 1994 modifié, lorsque les affaires en cause “ *sont ou apparaîtraient d'une grande complexité* ” ; compétence territoriale limitée au ressort d'une cour d'appel ;
- la compétence des juridictions interrégionales spécialisées, issues de la loi du 9 mars 2004, “ *pour les affaires qui sont ou apparaîtraient d'une très grande complexité* ”, juridictions dont la compétence territoriale relève de ressorts de plusieurs cours d'appel.

Les juridictions interrégionales spécialisées en matière économique et financière seront localisées aux mêmes endroits que celles compétentes pour connaître des affaires de criminalité organisée.

Afin d'assurer une réelle spécialisation, de même que pour les juridictions spécialisées en matière de criminalité organisée, les magistrats du siège et du parquet affectés auprès des juridictions spécialisées en matière économique et financière seront désignés à cette fin par les Premiers Présidents et les Procureurs Généraux des cours interrégionales, à qui il appartiendra d'apprécier la

compétence des postulants en la matière ; compétence découlant soit de leur expérience professionnelle antérieure, soit des formations suivies. Il appartiendra à ces mêmes chefs de juridictions d'apprécier la pertinence des désignations ainsi faites : il pourra être mis fin, à tout moment, à l'affectation d'un magistrat au sein d'une juridiction interrégionale spécialisée. Il ne s'agit donc pas d'une « filière spécialisée », dont le principe serait contraire au principe d'unité du corps de la magistrature.

Les postes de magistrats créés pour les juridictions interrégionales (toutes matières confondues : économique et financière, criminalité organisée) sont au nombre de 77 : 18 magistrats rejoindront la juridiction parisienne, 9 postes sont créés dans les juridictions de Bordeaux, Lille, Marseille, Lyon, Nancy, Rennes, et 5 magistrats sont nommés à Fort-de-France. En outre, 126 postes de fonctionnaires (81 greffiers et 45 agents administratifs) ont été créés ; la création de 9 emplois de contractuels supplémentaires est prévue.

Enfin, et s'agissant de l'articulation entre les différents niveaux de compétence des juridictions, la loi du 9 mars 2004 a créé une procédure spécifique de dessaisissement des juridictions compétentes de droit commun en faveur des juridictions spécialisées en matière économique et financière. Elle a également confié au procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle se trouve une juridiction interrégionale spécialisée, un rôle de coordination de la politique d'action publique pour l'application des dispositions fixant la compétence de ces juridictions, et ce en concertation avec les autres procureurs généraux du ressort interrégional (art. 706-1-1).

D.- LA PROGRESSION DES MESURES ALTERNATIVES AUX POURSUITES

Le recours aux mesures alternatives aux poursuites confirme, en 2003, sa courbe ascendante. Cette progression, constante depuis plusieurs années, contribue à amplifier et diversifier la réponse pénale à la délinquance tout en réduisant le taux de classement sans suite qui s'élève à 27,9 % en 2003 (32,7 % en 2001 et 31,8 % en 2002).

Les mesures alternatives aux poursuites ont augmenté de 14 % pour atteindre 330.186 procédures. Il convient de noter la forte part des rappels à la loi (171.614, soit plus de la moitié des mesures alternatives) qui sont le plus souvent réalisés par les délégués du procureur et qui portent sur des faits de petite délinquance dont environ 20 % sont commis par des mineurs.

Les mesures d'orientation vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle augmentent (9.709 mesures, soit + 32 %), notamment au travers des stages alternatifs, et concernent des contentieux de plus en plus diversifiés (contentieux techniques, parentalité, citoyenneté, sensibilisation en matière de sécurité routière ou des dangers de l'usage des produits stupéfiants).

La réparation mise en place auprès des mineurs est également en augmentation : 6.351 mesures, soit + 20 %.

En ce qui concerne la médiation pénale, on constate une stabilisation (34.077 mesures pour 33.700 en 2002), sans doute en raison, notamment, d'une orientation plus précise et mieux adaptée vers l'une ou l'autre des diverses mesures alternatives.

D'autres mesures alternatives sont représentées par les injonctions thérapeutiques (4.928 mesures, soit + 21 %), le désintéressement du plaignant (13.820 mesures, soit +17 %) et la régularisation de situation administrative constitutive d'une infraction (30.574 mesures, soit + 8 %) sur demande du parquet ainsi que 59.113 (soit + 8 %) autres poursuites ou sanctions de nature non pénale qui visent les cas où une réponse autre que pénale a été apportée (reconduites à la frontière administratives d'étrangers en situation irrégulière, sanctions commerciales de faillite personnelle, par exemple).

À ces mesures s'ajoute la composition pénale dont on observe une augmentation significative depuis la première année de sa mise en œuvre (1.511 en 2001, 6.755 en 2002 et 14.788 en 2003). Cette mesure alternative aux poursuites, dite « renforcée », a trouvé sa place dans la politique pénale de traitement des contentieux, entre les mesures alternatives pré-existantes et l'ordonnance pénale en matière délictuelle.

La composition pénale permet d'améliorer les flux correctionnels en apportant une réponse judiciaire conjuguant un caractère pédagogique et une efficacité certaine au sens où la mesure, acceptée par l'auteur des faits et validée par un magistrat du siège, est très majoritairement exécutée.

La loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité introduit diverses dispositions relatives à l'action publique en particulier par la consécration du principe de l'opportunité des poursuites et l'institution du principe de la nécessité d'une réponse pénale aux actes de délinquance, y compris par la mise en œuvre d'une procédure alternative aux poursuites.

Par ailleurs, elle modifie substantiellement la composition pénale : d'une part, par une extension du champ des infractions pouvant donner lieu à cette mesure ; d'autre part, par une extension des mesures susceptibles d'être proposées par le procureur de la République.

E.— LA PROTECTION DES MAJEURS VULNERABLES : UN SYSTEME A REFORMER

Votre Rapporteur spécial a souhaité porter son attention sur la mission de protection des majeurs vulnérables qui incombe au juge des affaires civiles. En effet, le système mis en place sur la base de deux textes législatifs de 1966 et 1968 apparaît aujourd'hui en grande partie inadapté aux besoins, d'une gestion difficile depuis l'explosion du nombre des personnes placées sous tutelle et, enfin, de plus en plus coûteux. **C'est pourquoi votre Rapporteur souhaite que la Cour des comptes puisse mener, en application de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, une enquête sur ce thème.**

1.— La gestion des régimes de tutelle et de curatelle devenue inadaptée

Deux textes fondent le dispositif actuel de protection des majeurs : la loi du 3 janvier 1968, inscrite dans le code civil, qui définit et organise les mesures civiles de sauvegarde de justice, de curatelle et de tutelle, et la loi du 18 octobre 1966, insérée dans le code de la sécurité sociale, instituant la tutelle aux prestations sociales pour les adultes en s'inspirant du dispositif de protection des mineurs. Le contexte apparaît aujourd'hui très différent. Les mesures de protection touchent un nombre de personnes de plus en plus important sous l'influence d'une évolution socio-économique marquée par le vieillissement de la population et la montée des phénomènes de précarité et d'exclusion : 600.000 personnes, soit 1 % de la population, se trouvent actuellement sous un régime de protection juridique. Ainsi par exemple, le phénomène climatique de la canicule de 2003 a entraîné 6 % de personnes supplémentaires dans le système. On estime aujourd'hui que le nombre des personnes protégées pourrait atteindre un million en 2010. La France n'est pas de loin, le seul pays à connaître une telle évolution ; l'Allemagne compte un million de personnes sous tutelle. Parmi ces 600.000 mesures de protection juridique, 164.645 sont prises en charge par l'État, sous la forme de la rémunération d'un gérant de tutelle par exemple. Dans les autres cas, la tutelle est exercée par un membre de la famille ou un proche, sans implication financière pour la collectivité.

Le fonctionnement du dispositif s'est progressivement modifié. Adapté aux cas de personnes dont les capacités sont irrémédiablement atteintes, ou de personnes gravement désocialisées, il apparaît moins adapté à d'autres cas. Ainsi, de nombreuses mesures sont prononcées pour des considérations plus sociales que juridiques, c'est ainsi que des personnes en situation de précarité, souffrant d'une certaine désocialisation, entrent dans le système lourd, privatif de liberté, de la tutelle, avec souvent l'effet d'aggraver la désocialisation. L'évolution de la prise en charge de la maladie psychiatrique, caractérisée par le retour à domicile des malades, a entraîné une multiplication des mises sous protection.

L'institution judiciaire ne maîtrise plus les flux et a de plus en plus de mal à contrôler l'exécution des mesures. Confronté à cette massification, un juge de tutelle à temps plein peut traiter 4.000 voire 5.000 mesures, considérant qu'une centaine de juges, en équivalent temps plein, sont chargés de cette tâche. Il est donc évident que l'attention à chaque cas ne peut être que très limitée, ce qui entraîne un immobilisme dans le traitement de la mesure, les chances de sortie en cas d'amélioration étant faibles, vu la lourdeur de la procédure et la difficulté d'accès au magistrat compétent. Quant aux associations tutélaires, elles ont de graves difficultés de fonctionnement. Le constat des dérives et des dysfonctionnements du système a été établi dès 1998 par les inspections générales des services judiciaires, des finances et des affaires sociales.

Le financement du dispositif, incohérent et inégalitaire, doit également être repensé.

2.- Créer un nouveau régime d'accompagnement social, dans le cadre d'une solidarité à l'échelon local

Tant le Président de la République que le Garde des Sceaux ont érigé la réforme du droit des incapables majeurs comme priorité dès 2002. Une réflexion se poursuit au Ministère délégué à la Famille sur le thème de la création d'une mesure d'évaluation médico-sociale des personnes, qui serait un nouveau moyen d'investigation à la disposition du procureur de la République ou du juge des tutelles. Sont également étudiées les bases à donner au financement du dispositif de protection, ainsi que la formation des intervenants professionnels en matière de protection des majeurs, ce qui pourrait déboucher sur la création du métier de délégué à la protection des majeurs.

Un projet de loi devrait être présenté au cours du premier semestre 2005. L'un de ses objectifs sera de recentrer, en vertu des principes de nécessité et de subsidiarité, les mesures de protection judiciaire sur leur public. Le texte maintiendrait les grandes distinctions actuelles du code civil relatives à l'organisation des régimes de protection des majeurs : sauvegarde de justice, curatelle et tutelle. Deux nouvelles mesures seraient proposées : le mandat de protection future qui permettra à une personne capable de désigner devant notaire, pour le cas où elle deviendrait inapte à prendre les décisions qui s'imposent, un tiers de confiance. La mesure de gestion budgétaire et d'accompagnement social qui pourrait remplacer la tutelle aux prestations sociales versées pour les adultes, n'entraînera pas d'incapacité juridique et ne pourra se cumuler avec une curatelle ou une tutelle. Elle viserait à permettre la désignation d'un intervenant social chargé de percevoir et gérer les prestations sociales de la personne qui mettrait en danger sa santé ou sa sécurité du fait de son inaptitude à assurer seule la gestion de ses ressources. Ce n'est qu'en cas d'échec d'une action sociale spécifique et préalable que le Procureur de la République, saisi sur la base d'un rapport circonstancié établi par les services sociaux compétents, appréciera l'opportunité d'en référer au juge.

Par ailleurs, le projet envisage d'étendre la protection du majeur vulnérable, au delà de son patrimoine, à sa personne. Ainsi, les mesures de protection qui ne devront être prononcées que si elles sont nécessaires et si aucun autre dispositif ne peut répondre aux difficultés rencontrées, n'auront plus pour unique finalité de protéger les biens de l'intéressé. Le recueil du consentement du majeur à toutes décisions personnelles le concernant sera organisé.

La mesure serait prise pour un temps déterminé et ne pourra être renouvelée qu'après l'audition du majeur et un nouvel examen de la situation par le juge.

Pour ce qui est de la personne chargée de la protection, une priorité serait donnée à la famille, notion étendue au cercle des proches, pour s'occuper des majeurs vulnérables. À défaut, le juge devra désigner « un délégué à la protection des majeurs » pour prendre en charge la mesure. Ainsi, les notions de « curatelle et tutelle d'état » d'une part et de « gérance de tutelle ou d'administration spéciale » d'autre part seraient fondues en une même notion, celle de mesure de protection exercée par une personne extérieure à la famille, le délégué à la protection des majeurs.

Enfin, le contrôle des comptes de gestion des personnes chargées de la protection sera renforcé.

Votre Rapporteur considère que l'évolution du système s'impose en effet. Il pourrait être envisageable d'affecter un nombre de juges plus important aux tutelles, mais le coût serait augmenté sans qu'une amélioration de la situation des personnes ne soit obtenue, car comme on l'a vu, dans de nombreux cas, leur suivi relève davantage de l'action sociale et du tissu associatif que du juge. L'échelon de solidarité doit rester, autant que possible, familial, associatif, local. La décentralisation fait d'ailleurs rentrer ce domaine dans la compétence du conseil général, ce qui impliquera la mise en place de nouveaux modes d'action.

La réforme préparée semble adaptée aux besoins. Toutefois, il n'est pas certain que le coût budgétaire du nouveau système soit inférieur à celui de l'actuel du fait de la professionnalisation des intervenants sociaux et de la nécessité d'organiser leur rémunération sur des bases nouvelles.

Les crédits inscrits au budget des affaires sociales pour faire face aux dépenses liées à la gestion des tutelles était de 149 millions d'euros pour 2004 ; il sera augmenté de 21,2 millions d'euros en 2005, et donc porté à 170,2 millions d'euros.

II.- LES RESSOURCES HUMAINES

Le présent projet prévoit la création de 709 emplois (soit près du double des emplois créés en 2004) se répartissant comme suit : 100 emplois de magistrats, 12 emplois de greffiers en chef, 90 emplois de greffiers et 153 autres emplois (dont 20 secrétaires administratifs).

La loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 prévoit la création de 4.450 emplois dont 950 de magistrats. Son taux de réalisation en matière de création d'emplois s'élèvera, à la fin 2005, à **39,86 %**, à comparer avec un taux de réalisation théorique qui devrait atteindre 60 %. **Les créations d'emplois dans les services judiciaires accusent donc un retard important.**

Les créations d'emplois des services judiciaires prévues pour 2005 s'inscrivent dans la troisième année de mise en œuvre de la loi d'orientation. Sur les 4.450 emplois programmés, 1.409 ont été créés en loi de finances pour 2003 et pour 2004. La création de 355 emplois est prévue pour 2005, répartis de la manière suivante :

	NB d'emplois	Coût
Magistrats	100	5.763.776
Fonctionnaires	247	6.794.136
<i>greffiers en chef</i>	12	
<i>greffiers</i>	90	
<i>secrétaires administratifs</i>	20	
<i>catégorie C</i>	125	
Contractuels	8	395.425
<i>assistants spécialisés</i>	3	
<i>ingénieurs en équipement</i>	2	
<i>statisticiens</i>	2	
<i>techniciens informatiques</i>	1	
TOTAL	355	12.953.337

A.– LES MAGISTRATS

Le tableau suivant présente les créations nettes d'emplois de magistrats et les arrivées en juridiction.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Créations nettes d'emplois de magistrat	140	212	307	298	150	140	92	1.409
Nombre d'arrivées nettes en juridiction (ETP au 31 décembre année n/n-1)	217,08	202,96	130,90	173,48	230,58	291 (prévision)	291 (prévision)	1.643,44

Les emplois créés sont localisés en fonction des réformes à accompagner, étant précisé que depuis 2002 une inflexion est apportée à la politique de localisation des emplois dans les juridictions.

Par ailleurs, les emplois créés en loi de finances ne sont plus localisés qu'au fur et à mesure de la prise de fonction effective des personnels en juridiction, afin que l'annonce d'une création d'emploi corresponde à un renfort réel de personnel. Cette nouvelle approche évite de créer des vacances dans chaque juridiction, qui perturbent le fonctionnement de l'institution.

Une circulaire du 18 juin 2004 a localisé 397 nouveaux emplois de magistrats dans les juridictions. Ces nouvelles localisations d'emplois permettent d'accompagner :

– la possibilité, introduite par l'ordonnance n° 2002-1476 du 19 décembre 2002, portant extension et adaptation de dispositions de droit civil à Mayotte et modifiant son organisation judiciaire, de créer un emploi de juge des enfants au tribunal de première instance de Mamoudzou,

– l'ouverture de centres pénitentiaires dans le ressort des tribunaux de grande instance de Beauvais, Lille, Meaux et Toulon,

– la mise en œuvre de la loi relative à loi du 26 novembre 2003, relative à l'immigration et au séjour des étrangers,

– la création des 8 pôles interrégionaux de lutte contre la criminalité organisée, au sein des tribunaux de grande instance de Bordeaux, Fort-de-France, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Paris et Rennes.

1.– Les mesures de revalorisation en faveur des magistrats

Le taux de l'indemnité de fonctions des magistrats, après avoir été fortement réévalué de 19 % du traitement brut en 1987 à 37 % en 1996, était demeuré inchangé depuis cette date. Afin d'assurer aux magistrats de l'ordre judiciaire un régime indemnitaire à la hauteur des responsabilités et des fortes sujétions de service qui sont les leurs, le Garde des Sceaux a initié dès 2003 un effort significatif de revalorisation, avec pour objectif une parité avec les magistrats des juridictions administratives et financières.

Cette revalorisation s'est accompagnée depuis le 1^{er} janvier 2004 d'une nouvelle modification du régime indemnitaire par une série de décrets publiés au Journal Officiel du 30 décembre 2003, et comportant notamment l'instauration d'une modulation partielle de ce régime.

Le nouveau régime indemnitaire des magistrats vise principalement:

– à instituer une majoration dégressive de la prime forfaitaire au bénéfice des magistrats exerçant dans certaines juridictions qui connaissent un déficit de candidatures afin d'inciter les magistrats à solliciter leur affection dans ces ressorts ;

– à permettre le versement d'une prime pour travaux supplémentaires aux magistrats connaissant un surcroît d'activité résultant d'absences prolongées de magistrats, par redistribution du reliquat de crédits indemnitaires non consommés ;

– à instaurer une modulation partielle du régime indemnitaire des magistrats, par affectation à une prime modulable de l'intégralité de la revalorisation indemnitaire de 4 % inscrite en loi de finances pour 2003. Le taux d'attribution individuelle de la prime modulable est déterminé en fonction de la contribution de chaque magistrat au bon fonctionnement de l'institution judiciaire.

Il est fixé, pour les magistrats exerçant en juridiction, par le premier président de la cour d'appel pour les magistrats du siège de son ressort et par le procureur général pour les magistrats du parquet de son ressort.

Pour la mise en œuvre des **mesures indemnitaires**, 9,33 millions d'euros sont inscrits au budget 2005 afin de financer l'extension en année pleine de la mesure de revalorisation indemnitaire des magistrats de 4 points intervenue le 1^{er} octobre 2004. De plus, les magistrats de l'ordre judiciaire bénéficieront d'une revalorisation de leur régime indemnitaire à hauteur de 1 point en moyenne à compter du 1^{er} octobre 2005. Le taux indemnitaire moyen passera de 45 % à 46 %. Une provision de 1 million d'euros est également inscrite au projet de loi de finances au titre de la nouvelle bonification indiciaire « encadrement supérieur » pour certains magistrats de l'ordre judiciaire.

Les modalités de mise en œuvre de **la prime pour travaux supplémentaires** ont été précisées par circulaire du 25 août 2004.

Cette prime est attribuée, dans la limite de 5 points, à raison d'un surcroît d'activité résultant d'absences prolongées de magistrats (absences ou vacances d'emplois de plus de deux mois) aux magistrats ayant effectivement supporté une charge de travail supplémentaire.

Pour permettre à l'administration centrale de calculer tant le nombre de points à répartir entre les cours que la valeur du point, il a été demandé aux cours d'appel de faire remonter à la chancellerie un état des emplois vacants et autres absences ouvrant droit au versement de la prime, effectivement constatées au 1^{er} semestre 2004, non compensées par l'affectation d'un magistrat placé.

La circulaire du 5 juillet 2004 de la direction des services judiciaires a défini les conditions de mise en œuvre de **la prime modulable**.

Cette mesure nouvelle inscrite en loi de finances pour 2004 doit être précisée par des arrêtés en cours de publication. Ils portent de 4 à 8 % le taux moyen de la prime modulable à compter du 1^{er} octobre 2004 (13 % pour les magistrats exerçant à la Cour de cassation). Le taux maximal d'attribution individuelle de cette prime est porté de 10 à 15 % (20 % pour les magistrats exerçant à la Cour de cassation). Le taux de la prime modulable attribuée au premier président de la Cour de cassation et au procureur général près ladite cour est fixé à 13 %. Ce taux est de 8 % pour les premiers présidents des cours d'appel et les procureurs généraux près lesdites cours ainsi que pour le directeur de l'École nationale de la magistrature.

La notification des taux individuels par les chefs de cour a été déjà faite ou est en cours au regard des taux maximum d'attribution individuelle prévus par les arrêtés en cours de publication, pour permettre la mise en paiement de la prime modulable sur la paye d'octobre.

Seule une cour d'appel a pour l'instant transmis les taux de dispersion : les taux minimum et maximum retenus sont de 6 % (0,8 % de l'effectif total des magistrats concernés) et 9 % (3,22 % de l'effectif). Le taux moyen de 8 % est attribué à 73,4 % de l'effectif.

S'agissant des **crédits de vacations** (chapitre 31-96), la loi d'orientation prévoit le recrutement de 3.300 juges de proximité. En 2003, 2,6 millions d'euros avaient été inscrits, et 4 millions en 2004 afin de permettre le recrutement de 935 juges de proximité. C'est 1,5 million d'euros qui sont inscrits pour 2005.

2.– Les juges de proximité

Pour faire face à la montée en charge des recrutements de juges de proximité, le présent projet prévoit une mesure nouvelle de 1,033 millions d'euros en crédits de vacation qui s'ajoute aux 2,6 et 2,7 millions d'euros déjà inscrits en lois de finances pour 2003 et pour 2004. En outre, une mesure nouvelle de 0,467 millions d'euros, s'ajoutant à celle obtenue en 2004, est prévue sur le chapitre 33-90 pour le paiement des cotisations patronales.

RECAPITULATIF DES CREDITS INSCRITS EN LFI DEPUIS 2003 (JUSTICE DE PROXIMITE)

(en millions d'euros)

	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005	Total
31-96-20	2,6	2,7	1,033	6,33
33-90-20		1,3	0,467	1,77
Total	2,6	4	1,5	8,10

Source : ministère de la Justice

a) Le calendrier de recrutements

La loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 prévoit le recrutement de 3.300 juges de proximité sur 5 ans. Depuis la mise en œuvre de la réforme, et plus précisément entre le mois de juillet 2003 et le 1^{er} septembre 2004, le Conseil supérieur de la magistrature a été saisi à cinq reprises, il aura ainsi statué sur 690 dossiers.

Le nombre moyen de dossiers par promotion est d'environ 160 dossiers, à l'exception de la première qui n'était composée que de 35 dossiers. Le CSM rend environ 50 % d'avis conformes, 40 % d'avis avec stage probatoire et 10 % d'avis non-conformes, lorsqu' il considère notamment que l'expérience du candidat n'est pas suffisamment qualifiante ou trop ancienne.

b) Le profil sociologique

L'âge moyen des candidats est d'un peu plus de 53 ans (47 ans en moyenne pour le femmes et 59 ans pour les hommes).

Les catégories socioprofessionnelles sont :

– 8 à 10 % d'anciens magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ;

– 40 % d'avocats, de notaires et d'huissiers de justice (en activité ou à la retraite) avec une très large proportion d'avocats (plus de 30 % de tous les candidats) ;

– 40 % de personnes justifiant d'un diplôme BAC+4 et de 4 années d'expérience juridique (juristes d'entreprises, anciens fonctionnaires de police, anciens militaires de la gendarmerie, anciens hauts fonctionnaires et fonctionnaires de catégorie A...) ;

– 8 % de personnes justifiant, à défaut d'un diplôme BAC+4, de 25 ans d'expérience juridique dans des fonctions d'encadrement ou de direction (ce sont pour l'essentiel d'anciens fonctionnaires de police ou militaires de la gendarmerie) ;

– 1 % d'anciens greffiers en chef ou greffiers des services judiciaires ;

– 1 % de conciliateurs de justice en exercice et justifiant de 5 années d'exercice en cette qualité.

Le nombre de juges de proximité en exercice était de 166 au 15 septembre 2004, répartis dans 139 juridictions. Ils devraient être plus de 300 à la fin de l'année 2004.

c) Les moyens d'accompagnement

Dans le cadre du projet de loi de finances, une mesure nouvelle de 950.000 euros est prévue en crédits de fonctionnement pour accompagner les nouveaux recrutements de juges de proximité.

Des mesures nouvelles de 400.000 euros et de 700.000 euros en crédits de fonctionnement avaient déjà été inscrites au titre de l'accompagnement de la justice de proximité dans les lois de finances 2003 et 2004.

Sur cette enveloppe, s'imputent les frais de déplacement, le premier équipement informatique et mobilier, les moyens de fonctionnement courant ainsi que les moyens d'accompagnement nécessaires en termes de locaux, sachant que les besoins en superficie induits par la création de la justice de proximité sont, à plus long terme, pris en compte dans les programmes immobiliers en cours.

Les cours d'appel concernées ont été sollicitées pour faire connaître l'état exact de leurs besoins.

Une réflexion est actuellement engagée sur une éventuelle extension, notamment dans le domaine pénal, des compétences des juges de proximité. Il serait envisagé une harmonisation du champ de la compétence matérielle et

d'ouvrir au juge de proximité la possibilité de participer comme assesseur dans les formations collégiales du tribunal correctionnel.

La justice de proximité fait l'objet de contestations actuellement, notamment de la part de certains syndicats de magistrats dont les débats parlementaires témoignent. Votre Rapporteur spécial, bien que plutôt réticent à l'origine face à la création de cette nouvelle juridiction, estime aujourd'hui qu'il convient de laisser l'expérience se dérouler afin de pouvoir l'évaluer, en confiant éventuellement une mission en ce sens à la Cour des Comptes.

B.- LES PERSONNELS DES GREFFES JUDICIAIRES ET AUTRES PERSONNELS

Depuis 1998, les créations nettes d'emplois budgétaires de fonctionnaires s'établissent comme suit :

Créations nettes d'emplois (y compris transferts et suppressions d'emplois)	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005	Total
SG de SAR			35					35
Greffiers en chef	10	15	-6	10	24	26	-6	83
Greffiers	112	140	186	476	337	333	78	1.752
Secrétaires administratifs						60	20	80
Personnels de catégorie C	28	-8	-8	-1	92	81	119	433
Autres administrations					4	2	0	6
Contractuels	36	15	0	15	19	20	8	113
Total général	186	162	207	500	476	522	219	2.502

La **réforme statutaire des greffiers** sera achevée en 2004 et financée par les provisions inscrites dans les projets de lois de finances antérieurs (coût budgétaire total de 9,4 millions d'euros). Cette réforme prévoit la mise en œuvre pour le corps des greffiers d'un classement indiciaire intermédiaire composé de deux grades ainsi que la mise en place de l'attribution d'une nouvelle bonification indiciaire pour 390 emplois de greffiers.

Le plan de **transformation** d'agents administratifs en adjoints administratifs est poursuivi et concernera 400 agents. Cette mesure constitue la cinquième tranche du plan de transformation initié en 2001. De plus, 50 emplois d'agents de service technique seront transformés en 50 emplois d'inspecteurs du service intérieur et du matériel.

Des **revalorisations** indemnitaires, des pyramidages statutaires et des transformations d'emplois seront effectués en faveur notamment des magistrats et des personnels des greffes. La réforme statutaire des greffiers en chef, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004, entraînera de nombreuses transformations d'emplois.

Le **régime additionnel des retraites obligatoires** de la fonction publique résultant de la loi du 21 août 2003 doit se mettre en place à partir du 1^{er} janvier

2005. Il est prévu qu'un taux de cotisation globale de 10 % s'applique à une assiette représentant l'ensemble des éléments de la rémunération perçue. A ce titre, un abondement des crédits à hauteur de 8,49 millions d'euros est inscrit sur le chapitre 33-90 (cotisations sociales).

C.- LES ASSISTANTS DE JUSTICE

La loi du 9 mars 2004, sans revenir sur les postulats de base, à savoir que les assistants « participent aux procédures sous la responsabilité des magistrats » sans pouvoir se substituer à ces derniers, ni signer des actes par délégation du magistrat, précise les attributions et le périmètre d'intervention de ces assistants, afin de rendre leur intervention plus transparente et de consacrer leur double rôle d'assistance des magistrats et des services d'enquête d'une part, d'aide à la décision d'autre part.

La liste des tâches énumérées par l'article 706 du code de procédure pénale est indicative et reprend les tâches les plus courantes susceptibles de leur être confiées, telles que :

- assister tous les acteurs de la procédure ;
- fournir une aide à la décision par la production de documents de synthèse ou d'analyse remis aux magistrats et pouvant être versés au dossier ;
- mise en œuvre du droit de communication reconnu aux magistrats par l'article 132-22 du code pénal.

III.- LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

A.- LE FONCTIONNEMENT MATERIEL DES SERVICES JUDICIAIRES

Les moyens de fonctionnement des juridictions ont été progressivement renforcés, ainsi que le fait apparaître le tableau suivant :

ÉVOLUTION DE 2002 A 2005

	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005	Évolution depuis 2002	Évolution 1998-2005
Dotation	233.665.165	246.316.749	262.708.213		
Évolution	8,0 %	5,4 %	6,7 %	19,8 %	38,5 %

Les mesures nouvelles prévues au projet de loi de finances pour 2005 s'élèvent à 16,47 millions d'euros, ce qui représente une progression de 6,68 % de la dotation du chapitre. Les mesures nouvelles prévues au projet de loi de finances se déclinent comme suit :

- mise en service de nouveaux palais de justice : 1,875 millions d'euros ;
- renforcement de la sûreté des juridictions : 1,5 millions d'euros ;

- développement de la visio conférence : 2,431 millions d’euros ;
- création de nouvelles maisons de la justice et du droit : 0,183 millions d’euros ;
- financement des aménagements spécifiques nécessités par les grands procès : 0,985 millions d’euros ;
- ajustement de la dotation au titre des locations immobilières et des opérations de crédit-bail immobilier : 3,193 millions d’euros ;
- impact de l’allongement de la formation des greffiers et des greffiers en chef sur le budget de l’ENG : 1,760 millions d’euros ;
- frais de déplacement des personnels placés : 0,137 millions d’euros ;
- accompagnement des créations d’emplois : 2,9 millions d’euros ;
- moyens d’accompagnement des juges de proximité : 0,950 millions d’euros ;
- développement d’un infocentre pour le contrôle de gestion: 0,5 millions d’euros ;
- abondement de la dotation du Conseil Supérieur de la Magistrature : 0,051 millions d’euros.

Enfin, l’École nationale de la magistrature verra ses crédits augmentés de 1,65 million d’euros dont 1,28 au titre de mesures d’ajustement.

B.– LES CHAPITRES EVALUATIFS DES FRAIS DE JUSTICE ET DES REPARATIONS CIVILES

1.– Les frais de justice

Depuis 2002, les crédits ⁽¹⁾ inscrits en loi de finances initiale au chapitre 37-11 des frais de justice sont en progression constante, compte tenu de l’évolution tendancielle à la hausse de ces frais, liée à la mise en application de réformes et au recours croissant aux technologies modernes pour la recherche de la vérité.

a) L’augmentation de la dépense liée aux frais de justice

Le projet de budget pour 2005 prévoit un ajustement des crédits ouverts de 19,36 millions d’euros, pour tenir compte de l’évolution des dépenses : article 10 : 9,20 millions d’euros abondent l’article 10 (matière civile) et 10,16 millions d’euros l’article 20 (matière pénale).

(1) Les crédits de frais de justice sont inscrits sur le chapitre 37-11 de l’agrégat 11 « services judiciaires ». Depuis 2004, une partie de ces crédits est inscrite sur le chapitre 37-30 (relatif aux expérimentations de la globalisation des crédits, en préfiguration de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001). Les développements qui suivent reposent sur une agrégation des frais de justice de ces deux chapitres.

Une mesure nouvelle de 0,64 million d'euros destinée à financer l'accès des sourds et des malentendants à la justice civile s'y ajoute, soit **une dotation totale supplémentaire de 20 millions d'euros**.

Le tableau suivant montre l'évolution à la hausse des frais de justice depuis 1998.

ÉVOLUTION DE L'ENSEMBLE DES FRAIS

(en millions d'euros)

Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ⁽¹⁾
Dotation finale	248,103	266,565	258,823	271,070	288,190	338,000	338,151
Dotation initiale	248,103	266,565	283,215	277,169	293,190	310,100	338,151
Dépense	247,059	243,140	258,361	262,010	290,090	341,431	410,865
Solde	1,044	23,424	0,462	9,060	- 1,900	- 3,43	- 72,71
Évolution de la dépense (en %)	5,44 %	- 1,59 %	6,25 %	1,42 %	10,72 %	17,70 %	20,34 %
Évolution de la dépense	12,757	-3,918	15,220	3,649	28,080	51,341	69,434

(1) Prévission au 1^{er} octobre.

Les mesures tant organisationnelles que législatives et réglementaires mises en œuvre de 1996 à 1999 (sensibilisation des juridictions et organisation d'un suivi des dépenses de frais de justice, loi du 23 juin 1999 et décret du 18 mars 1999 modifiant le code de procédure pénale), associées, de 1998 à 2000, au versement d'une dotation complémentaire en crédits de fonctionnement aux cours d'appel présentant les meilleurs résultats en termes de maîtrise de la dépense de frais de justice, ont permis jusqu'en 2002 le maintien de la dépense de frais de justice dans la limite des crédits ouverts en loi de finances initiale.

Depuis 2002, on assiste à une accélération de la dépense liée à deux facteurs principaux :

– les réformes successives du droit et de la procédure pénale, étant précisé que l'impact budgétaire se produit avec un décalage d'au moins six mois. Parmi les réformes récentes ayant eu un effet significatif, on peut citer la loi du 15 juin 2000, la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne et celle du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure étendant le champ d'application du FNAEG, la loi du 3 février 2003 relative à la conduite sous l'influence de substances ou plantes classées comme stupéfiants, et la loi relative à l'immigration. À partir du dernier trimestre 2004 apparaîtront les premiers impacts budgétaires de la loi sur le rétablissement personnel et de la loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

– l'évolution des techniques d'enquête et d'établissement de la preuve : on assiste en particulier à une très forte progression des recherches d'ADN et des réquisitions aux opérateurs de téléphonie sur le réseau mobile. Cette dernière

catégorie de frais qui représentait 2 millions d'euros en 1999 a atteint 22,7 millions d'euros en 2003.

En 2003, l'abondement de 27,9 millions d'euros, voté en loi de finances rectificative, n'a pas permis de couvrir la dépense annuelle. Pour 2004, la prévision de dépense s'établit à 410,86 millions d'euros, ce qui représente un dépassement de 72,71 millions d'euros des crédits ouverts en loi de finances initiale.

Il convient de souligner, pour l'année 2004, que le domaine des réquisitions en matière de téléphonie, qui représente 26 % de la dépense globale des frais de justice en matière pénale (soit 74,5 millions d'euros sur les 12 derniers mois) progresse de 56,5 %. Cette catégorie de frais (réquisitions à France Télécom, réquisitions aux autres opérateurs et location de matériel d'interception) représente aujourd'hui le premier poste des frais de justice criminelle.

Le domaine médical regroupant les frais en matière biologique, toxicologique, radiologique, les frais en matière psychiatrique, psychologique, médico-psychologique et les autres frais médicaux a progressé sur les 12 derniers mois de 9 %, sachant que cette nature de frais représente 23,8 % des frais de justice criminelle.

Enfin, les expertises non tarifées, 3^{ème} poste par rang d'importance, progressent de 13 %.

Ces trois domaines couvrent 58,5 % des frais de justice pénale.

ÉVOLUTION DÉTAILLÉE PAR NATURE DE FRAIS

(en millions d'euros)

Année	1998-1997	1999-1998	2000-1999	2001-2000	2002-2001	2003-2002
Frais de justice criminelle	7,22 %	- 1,69 %	5,98 %	2,39 %	13,30 %	21,19 %
Frais de justice civile	- 1,11 %	- 3,02 %	7,47 %	2,20 %	3,05 %	7,39 %
Frais en matière commerciale	5,81 %	- 0,47 %	- 3,03 %	-3,62 %	0,64 %	6,35 %
Total des frais	5,44 %	- 1,59 %	6,25 %	1,42 %	10,72 %	17,70 %

Parmi les frais pénaux, de fortes augmentations de dépenses ont eu lieu en 2003, liées aux politiques pénales. Les frais de désignation des administrateurs *ad hoc* en application de l'article 706-50 du code de procédure pénale ont progressé de 66,98 %, ce qui s'analyse comme une montée en charge de la dépense instituée en 2000. Les indemnités et frais payés aux médiateurs et délégués du procureur de la République intervenant au cours d'une composition pénale ont progressé de 257,42 %. S'agissant d'une procédure récente dont les premières dépenses apparaissent en 2001, l'évolution doit être relativisée.

Deux principaux blocs de dépenses ont connu en 2003 une évolution sans précédent et sont à l'origine de la forte progression des frais de justice criminelle :

– le domaine des frais criminels médicaux : examens psychiatriques, psychologiques, médico-psychologiques et toxicologiques, biologiques ou radiologique, notamment. Ils ont augmenté de 11,42 %. Cette évolution traduit, d'une part, la meilleure prise en compte des droits de la victime dans la procédure pénale et, d'autre part, la judiciarisation de l'application des peines, qui accroît le nombre d'expertises ordonnées par les JAP.

Les honoraires et indemnités alloués pour examens toxicologiques, biologiques et radiologiques ont augmenté de 39,16 %. Les expertises biologiques auxquelles le juge a de plus en plus recours ainsi que l'alimentation des données au FNAEG sont à l'origine cette évolution, qui ne saurait s'infléchir compte tenu de la loi 18 mars 2003 qui étend le champ des infractions donnant lieu à l'enregistrement au FNAEG.

– le domaine de la téléphonie : la progression de la dépense est de 50,23 %, traduisant l'accroissement des interceptions sur le réseau mobile pratiqués aujourd'hui par les différents opérateurs en grande quantité et facturés dans des délais beaucoup plus rapides (réduction du délai de 6 mois à 1 mois). Le nombre des interceptions sur mobile est passé de 3.024 (en mois interception) en 2001 à 10.500 en 2003.

– les expertises non tarifées : l'évolution de 17,63 % est préoccupante, confirmant une tendance à la hausse amorcée à partir de l'année 2000 et mettant en évidence le caractère de plus en plus complexe des expertises. Certaines juridictions imputent les expertises d'empreintes génétiques sur ce poste plutôt que sur celui des frais médicaux.

L'accélération de ces dépenses et la perspective de la suppression du caractère évaluatif de ces crédits dès 2006, ont conduit la Chancellerie à engager, en 2004, un plan d'action en vue d'une meilleure maîtrise de la dépense.

b) Les mesures de maîtrise de la dépense

Le ministère a entrepris d'établir **une maîtrise des coûts par la fixation de tarifs réglementaires ou par la négociation tarifaire.**

Ainsi, dans le domaine des empreintes génétiques, des travaux ont été engagés en vue d'une tarification, par le CPP, des analyses génétiques standard, afin d'en faire baisser le coût unitaire facturé par les laboratoires, beaucoup trop élevé par rapport au coût de revient estimé. Dans le domaine des interceptions téléphoniques, le ministère a engagé des négociations, tant avec les loueurs de matériels d'interception qu'avec les différents opérateurs de téléphonie, pour aboutir à une baisse des coûts.

Le cadre futur de gestion des frais de justice impose la comptabilité des engagements pour le respect du caractère limitatif des crédits, et soulève la question de l'organisation de l'engagement comptable et de l'engagement juridique, organisation qui doit être compatible avec l'imperium du juge et les délais de procédure.

Sous l'impulsion du Garde des sceaux, a été mis en place, au mois de septembre, un groupe de travail chargé d'élaborer des propositions d'organisation du circuit d'exécution de la dépense. En effet, la comptabilité des engagements est aujourd'hui inexistante et de nouveaux circuits de paiement devront être établis (mandatement ou paiement par les régies). Le groupe devra valider le logiciel de comptabilisation des frais de justice en cours de développement dans la cour d'appel de Lyon, logiciel qui devrait permettre le suivi budgétaire des frais de justice et le suivi analytique des dépenses par prescription, par procédure, par juridiction, et le cas échéant par prescripteur.

Par ailleurs, une réflexion est en cours pour instaurer à la Chancellerie un service « référent » en matière de frais de justice, qui puisse constituer, pour les magistrats, une aide à la décision préalable à l'engagement juridique des dépenses atypiques, tant dans leur nature que leur montant.

Il est également souhaitable de **redéfinir le périmètre des frais de justice**. Le budget du ministère de la justice supporte aujourd'hui de nombreuses dépenses imputées sur frais de justice dont il n'est pas directement prescripteur, ce qui rend totalement impossible le suivi et donc la maîtrise de la dépense imposés par la loi organique.

Ainsi, les officiers de police judiciaire peuvent-ils d'office, en application de la loi du 18 mars 2003, ordonner des expertises génétiques, alors qu'en l'état du droit antérieur l'enregistrement d'une empreinte génétique au FNAEG était de la compétence des magistrats du parquet qui ordonnaient l'analyse.

Un recensement de ces dépenses est en cours, afin d'en transférer la responsabilité et les crédits correspondants aux ministères prescripteurs.

2.- Les réparations civiles

Depuis 1999, le chapitre 37-91 connaît systématiquement des dépassements par rapport aux dotations inscrites en lois de finances initiales.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS DU CHAPITRE 37-91 – RÉPARATIONS CIVILES

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ⁽¹⁾	2005 ⁽²⁾
Dotation en loi de finances initiale	3,16	3,16	4,22 ⁽³⁾	3,84	3,84	3,84	3,98	4,13
Consommation	2,32	3,84	3,78	3,99	5,84	4,07		

(1) au 16 novembre 2004.

(2) projet de loi de finances.

(3) dont 1,07 million d'euros en en loi de finances rectificative n°2000-1353 du 30 décembre 2000.

Source : ministère de la justice.

Le tableau suivant présente la répartition des indemnisations par direction générale :

INDEMNISATIONS PAR LE MINISTERE DE LA JUSTICE

(en milliers d'euros)

			LFI	Engagements et délégations d'autorisation d'engagement	Dépenses ACCT au 12/11/04	Demandes présentées en LFR
37-91	11	Administration centrale et services communs	33,69	146,17	82,65	110
37-91	13	Services judiciaires	2.408,17	2.958,06	2.141,51	3.974
37-91	14	Services pénitentiaires	1.151,67	3.155,20	2.110,90	1.200
37-91	15	Services de la protection judiciaire de la jeunesse	247,62	641,53	462,69	398,45
37-91	16	Conseil d'État. Mise en jeu de la responsabilité de l'État	137,96	350,44	316,91	222,03
37-91	17	CNCCFP	3,04	0	0	0
Total			3.982,17	7.251,42	5.114,68	5.904,44

(1) Situation du chapitre 37-91 au 16 novembre 2004

Pour 2004, le dépassement sera tel que des crédits supplémentaires de 5,9 millions d'euros devraient être demandés en loi de finances rectificative.

La dotation inscrite au budget 2005 progresse de 150.000 euros pour atteindre **4,13 millions d'euros**. Elle sera certainement à nouveau insuffisante au vu de l'évolution actuelle de la reconnaissance de la responsabilité de l'Etat.

Depuis 1999, l'on constate une augmentation globale du nombre des demandes de réparation, tant gracieuses que contentieuses. L'évolution des dépenses n'est pas seulement le reflet de cette augmentation, mais traduit aussi la sévérité accrue des juridictions de l'ordre judiciaire pour sanctionner le fonctionnement défectueux du service de la justice. Les juridictions reconnaissent davantage la responsabilité de l'Etat en ordonnant la réparation de la détention abusive ; ainsi l'on se souvient de l'affaire Dils et surtout de l'affaire d'Outreau, qui constituent des exemples tragiques de cette responsabilité, cette dernière affaire expliquant en grande partie l'insuffisance actuelle de crédits. En matière pénitentiaire également, les plaintes des familles des détenus tendent à augmenter, et les tribunaux à reconnaître la responsabilité de l'Etat dans les accidents et décès survenus en détention.

Votre Rapporteur considère que la dotation du chapitre 37-91 devrait être réajustée en prévision du passage à un système de crédits limitatifs, et non plus évaluatifs, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances.

C.— L'AIDE JURIDIQUE

Les mesures inscrites au titre de l'aide juridique comportent notamment : la réforme de la procédure d'asile (- 1,1 million d'euros), l'extension du champ de l'aide juridictionnelle en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna (420.000 euros), l'exclusion de l'aide personnalisée au logement et de l'allocation de logement social dans l'appréciation des ressources du demandeur à l'aide juridictionnelle (+1,15 millions d'euros), et la provision pour la nouvelle procédure judiciaire dite de « rétablissement personnel » aux ménages surendettés (+ 5,7 millions d'euros).

Un effort particulier sera effectué pour l'**accès au droit et l'aide aux victimes** en abondant de 1 million d'euros les crédits du chapitre 46-01.

Le dispositif de l'aide juridique comprend trois volets :

– l'aide juridictionnelle est mise en œuvre par les bureaux d'aide juridictionnelle qui octroient cette aide aux personnes qui la demandent, par les greffes qui attestent de l'exécution des missions effectuées par les avocats, par les caisses de règlements pécuniaires des avocats (CARPA) qui gèrent la rétribution des avocats et par le Trésor public qui assure, sans ordonnancement, la rétribution des autres auxiliaires de justice ;

– l'aide à l'accès au droit peut intervenir en dehors de tout procès pour faciliter l'information juridique des plus démunis et organiser l'assistance au cours de procédures non juridictionnelles. Cette aide relève de la compétence des conseils départementaux de l'aide juridique (CDAJ) transformés par la loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits en conseils départementaux de l'accès au droit ;

– l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue, prévue pour la première fois par la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale et modifiée par le projet de loi relatif à la présomption d'innocence et aux droits des victimes, distincte de l'aide juridictionnelle, est cependant imputée sur le chapitre 46-12 – Aide juridique.

1.— L'aide juridictionnelle

a) L'évolution des demandes, admissions et rejets

Le nombre total des admissions à l'aide juridictionnelle avait augmenté de 4,7 % en 2002 ; il a à nouveau augmenté de 9,8 % en 2003, pour atteindre le niveau de 755.851 admissions, niveau le plus élevé jamais atteint.

Cette hausse est à mettre en relation avec les mesures prises en faveur des justiciables les plus fragilisés ou démunis à l'automne 2002 et en 2003. Ces mesures consistaient en l'admission sans condition de ressources des victimes des atteintes les plus graves à la personne ou de leurs ayant droit, en l'augmentation des correctifs familiaux pour les deux premières personnes à charge du demandeur, en une information des victimes dès le dépôt de plainte sur la possibilité de se voir désigner un avocat par le bâtonnier, et, enfin, en l'exclusion des allocations logement de l'appréciation des ressources pour l'admission.

L'aide juridictionnelle est le plus souvent totale et représente 87 % des admissions.

Décisions	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Admissions						
AJ Totale	612.439	612.012	605.929	570.603	597.561	662.855
AJ Partielle	91.307	92.638	92.850	87.213	91.076	92.996
Total	703.746	704.650	698.779	657.816	688.637	755.851
Rejets	74.667	78.480	85.592	74.184	76.081	78.304

Les rejets s'établissent à 78.304, soit un taux de rejet de 9,6 % par rapport aux 834.155 décisions prononcées par les bureaux d'aide juridictionnelle.

Les admissions 2003 se répartissent à raison de 52 % pour des procédures civiles, 42 % pour des procédures pénales et de 6 % pour des affaires administratives ou relatives aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers.

En 2003, contrairement à l'année précédente, la hausse des admissions civiles (+ 8,5 %) est du même ordre que celle des admissions pénales (+ 10,3 %). Parallèlement, les admissions à l'aide juridictionnelle pour des contentieux administratifs ont continué à augmenter rapidement en 2003 (+ 12,3 %). La forte croissance des admissions relatives aux conditions de séjour des étrangers constatée en 2002 se prolonge en 2003 (+ 17,4 %).

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Civil	405.461	398.255	381.694	358.195	357.362	388.020
Pénal	279.332	281.943	286.924	266.540	290.385	320.439
Administratif	6.126	7.108	7.390	10.082	12.220	13.720
Entrée et séjour des étrangers	12.827	17.344	22.771	22.999	28.670	33.672

Depuis 1995, le délai moyen de traitement des demandes d'aide juridictionnelle entre le dépôt de la demande et la notification de la décision au demandeur a tendance à augmenter. Le délai moyen déclaré en 2003 pour les sections TGI des bureaux d'aide juridictionnelle s'élevait à 54 jours. Ce délai est déclaratif. Une harmonisation des pratiques en ce domaine est envisagée en 2005 avec une modification des programmes informatiques en vue d'une intégration de cette donnée dans le répertoire statistique de l'aide juridictionnelle. Ce délai est en effet l'un des indicateurs du programme 5 « Accès au droit et à la justice » dans le cadre de la LOLF.

b) L'évolution de la dépense au titre de l'aide juridictionnelle

La modification du barème de rétribution de l'avocat s'inscrivait dans les orientations de la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJU) de 2002. La profession avait demandé dès la fin de l'année 2002 l'amélioration de la rétribution. C'est ainsi que des revalorisations du nombre d'unités de valeur ont été actées pour un montant total en année pleine de 11,3 millions d'euros. Les revalorisations retenues portent sur quinze procédures qui n'avaient pas fait l'objet d'amélioration au cours des années précédentes. Elles sont formalisées dans le décret n° 2003-853 du 5 septembre 2003. Le montant de l'unité de valeur a été augmenté de 2 % par la loi de finances pour 2004 (mesure inscrite pour un montant de 4,5 millions d'euros).

L'effort de maîtrise des dépenses publiques engagé par le Gouvernement conduit à ne pas prévoir de revalorisation de l'unité de valeur en 2005. La revalorisation à un rythme régulier avait pourtant été annoncée par le Garde des Sceaux en 2003, devant s'intégrer dans l'augmentation des moyens alloués par la LOPJ.

Entre 1998 et 2003, la dépense d'aide juridictionnelle est passée de 189,15 à 270,71 millions d'euros, soit une hausse de 43 %.

Les dernières années montrent les évolutions suivantes. En 2001, la dépense s'est accrue de 7,5 %, malgré une forte baisse des admissions, en raison de l'augmentation de la contribution de l'État à la rétribution des avocats prévue par le décret du 17 janvier 2001. En 2002, la dépense a augmenté de 8,4 % en application du décret du 17 janvier 2001 (2^{ème} étape de la revalorisation de la rétribution des avocats au 1^{er} janvier 2002), de l'augmentation des admissions et de la mise en œuvre de l'aide à l'intervention de l'avocat pour l'assistance aux détenus au cours de procédures disciplinaires.

En 2003, la dépense a cru de 23,5 % à cause de l'augmentation des admissions, et de l'intervention des décrets du 2 avril 2003 et du 5 septembre 2003 relatifs à la revalorisation.

La dotation budgétaire initiale 2004 s'est élevée à 291 millions d'euros. La dépense pourrait être inférieure d'environ 10 millions d'euros à cette dotation. L'écart constaté entre la dotation et la dépense au cours des années précédentes tend à se résorber.

c) Les perspectives 2005

La dotation budgétaire du **chapitre 46-12** est portée de 291 millions d'euros en 2004 à **299,71 millions d'euros en 2005**.

L'ajustement total est de 8,5 millions d'euros et se décompose comme suit :

– une mesure de 1,15 million d’euros pour la réforme de l’appréciation des ressources pour l’admission à l’aide juridictionnelle : en effet, l’article 2 du décret du 5 septembre 2003 a prévu l’exclusion de l’APL et de l’ALS de l’appréciation des ressources pour l’admission à l’aide juridictionnelle, afin d’assurer à tous les titulaires d’une allocation logement un traitement similaire par les bureaux d’aide juridictionnelle. Le coût total de la mesure de 4,5 millions d’euros est étalé sur quatre ans en raison du délai écoulé entre l’admission et les règlements aux auxiliaires de justice après l’achèvement de leur mission. Une première mesure, d’un montant 2,8 millions d’euros, est intervenue en loi de finances 2004. La deuxième tranche, qui s’élève à 1,15 millions d’euros, correspond à la dépense supplémentaire prévue en 2005 ;

– une mesure de 5,68 millions d’euros pour prévoir l’incidence de la nouvelle procédure de rétablissement personnel prévue par la loi du 1^{er} août 2003 d’orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, au titre de laquelle interviendront des paiements pour rétribution des mandataires et des avocats ;

– une mesure de 1,12 million d’euros pour prévoir l’incidence, en termes d’aide juridictionnelle, de la réforme de la procédure d’asile effectuée par la loi du 10 décembre 2003 : cette mesure correspond à une hausse de 6000 admissions ;

– une mesure de 0,07 million d’euros pour assumer les coûts de la transposition de la directive 2003/8/CE du Conseil tendant à améliorer l’accès à la justice dans les affaires transfrontalières par l’établissement de règles minimales communes à l’aide judiciaire accordée dans de telles affaires ;

– une mesure de 0,42 million d’euros pour prendre en compte le transfert vers le budget de l’État de la charge de l’aide juridictionnelle en Polynésie Française et à Wallis et Futuna.

2.– L’intervention de l’avocat au cours de la garde à vue

Le décret du 4 février 1994, dont les dispositions sont intégrées dans le décret du 19 décembre 1991 portant application de la loi modifiée du 10 juillet relative à l’aide juridique, fixe les modalités de la rétribution des avocats désignés d’office afin d’intervenir au cours de la garde à vue ainsi que celles du versement, de la gestion et de la liquidation des dotations représentant la part contributive de l’État et versées aux barreaux.

Bien qu’autonome par rapport au dispositif relatif à l’aide juridictionnelle, le dispositif mis en place lui emprunte une part importante de ses règles, notamment celles relatives à la gestion des dotations versées aux barreaux sur le compte spécial prévu par l’article 23 de la loi du 10 juillet 1991. La rétribution est versée à l’avocat par la CARPA.

Les règles de gestion sont communes à celles relatives à l’aide juridictionnelle. Toutefois, l’utilisation d’une unité de compte différente de celle utilisée pour l’aide juridictionnelle a nécessité la création au sein du compte spécial des CARPA d’une «section» particulière et donc un enregistrement distinct des missions accomplies au titre de la garde à vue.

Le montant des règlements effectués par les CARPA aux avocats au titre des missions achevées d'aide à l'intervention au cours de la garde à vue est de 12,9 millions d'euros en 2003.

En 2003, sur 426.671 gardes à vue, environ 160.000 personnes ont pu bénéficier de l'intervention d'un avocat.

IV.- L'EQUIPEMENT JUDICIAIRE

Début 2004, la création de l'Établissement Public du Palais de Justice de Paris, a ajouté une structure à l'Agence de Maîtrise d'Ouvrage des Travaux du Ministère de la Justice ainsi qu'aux différents services de la sous-direction de l'action immobilière et de la logistique. La Chancellerie dispose donc des moyens en personnel pour mener les missions résultant des objectifs et projets de la loi d'orientation et de programmation pour la Justice.

Pour le seul secteur judiciaire, il convient en effet, tout en modernisant et adaptant le vaste parc immobilier existant (773 sites pour 1,9 millions de m²), de diligenter de nouvelles constructions répondant au développement et à l'évolution de l'activité judiciaire.

A.- LA GESTION DES CREDITS D'EQUIPEMENT DEPUIS 2002

Cependant, l'on a souligné que les crédits d'équipements avaient pâti, depuis 2002, de régulations, gels ou mises en réserve en cours de gestion, qui conduisent à se demander si l'objectif ambitieux d'équipement garde toujours son caractère prioritaire. Le décalage entre le volume des autorisations de programme ouvertes en lois de finances et le montant des crédits de paiement destinés à la couverture de ces dernières est en effet grandissant.

En 2003, compte tenu des différents mouvements positifs ou négatifs ayant affecté l'enveloppe des **autorisations de programme** du secteur judiciaire, la ressource utilisable s'est finalement élevée à 405,5 millions d'euros. 58 % de cette somme a été consommée soit 235,7 millions d'euros.

Il convient cependant de pondérer ce résultat car, comme les années précédentes, les 159,4 millions d'euros réservés aux premières dépenses de l'opération de construction du nouveau tribunal de grande instance de Paris sont restés inemployés, le choix du terrain d'assiette de la future juridiction n'étant pas arrêté. Hors cette dotation spécifique, **la consommation corrigée s'établit à 96 % des crédits disponibles.**

L'enveloppe (article 20) consacrée aux dépenses de restructuration, rénovation, sécurisation, gros entretien des sites judiciaires (dont le palais de justice de Paris) abondée en cours de gestion par un virement interne de 10 millions d'euros **a été utilisée à 99,2 %.**

La gestion des **crédits de paiement** afférents aux opérations d'équipement judiciaire a été très difficile en 2003.

Ces crédits de paiement ont été consommés à **93 %** (des 91,4 millions d'euros disponibles, 84,3 ont été consommés), mais il convient de préciser que le gel des crédits de report, transformé en annulation par la loi de finances rectificative, a amputé de 23,6 millions d'euros la dotation initiale. De plus, la poursuite des ordonnancements et des mandatements imputés sur l'article 20 n'a été rendue possible que par un recours réitéré à des virements internes en provenance de l'article 71, ces mouvements n'étant rendus possibles qu'en raison du démarrage plus lent que prévu de plusieurs opérations confiées par conventions de mandat à l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la Justice.

Enfin, paradoxalement, alors même que le total des impayés auprès d'une vingtaine d'ordonnateurs secondaires s'est élevé à 4.1 millions d'euros à l'issue de la gestion, les 7 millions d'euros non consommés au 31 décembre 2003 correspondent intégralement à des crédits délégués mais restés sans emploi auprès d'autres ordonnateurs secondaires, les services de ces derniers ayant calculé de manière trop optimiste les dépenses à régler avant le terme de l'exercice.

Ce dysfonctionnement ne devrait pas se reproduire en 2004 car depuis l'annonce du gel des reports et de la constitution d'une réserve de précaution, les crédits de paiement ne sont délégués qu'afin de régler des factures en attente ou en vue de dépenses imminentes, toute immobilisation prolongée de la ressource devant conduire à un remontée vers l'administration centrale des sommes non immédiatement utiles.

Pour 2004, le ministère des Finances, dans le cadre de la lettre plafond du 29 juillet dernier, a accordé à la Chancellerie un dégel partiel des crédits mis en réserve sur l'exercice 2004 (66 millions d'euros sur les 131,76 millions d'euros), le reliquat des crédits gelés étant libéré en début d'année 2005. Ce dégel devrait permettre au ministère de la Justice de pouvoir honorer l'essentiel des factures et demandes de crédits de paiement présentées en 2004.

Il conviendrait néanmoins de revenir à une plus juste adéquation entre autorisations de programmes ouvertes et crédits de paiement correspondants.

B.— LES CREDITS OUVERTS POUR 2005

Pour 2005, les autorisations de programme afférentes aux dépenses d'équipement judiciaire s'élèvent à **114,19 millions d'euros** sur les titres V et VI, dont 33,65 millions d'euros destinés aux opérations confiées par conventions de mandat à l'Agence de maîtrise d'ouvrage. Sur ces 114,19 millions d'euros, 20,15 millions d'euros correspondent à des crédits de la loi d'orientation pour résorber les déficits de surfaces entraînés par l'augmentation des effectifs, 33 millions correspondent à des programmes engagés et 15 interviennent au titre d'opérations nouvelles.

Les **crédits de paiement** s'élèvent à **98,59 millions d'euros** mais ce montant pourrait se révéler insuffisant pour assurer les ordonnancements et mandatement des derniers mois de la gestion si tous les chantiers connaissent le rythme d'avancement programmé.

En tenant compte des dotations figurant dans le budget 2005, l'évolution sur les quatre dernières années du budget d'équipement des services judiciaires se présente comme suit :

EVOLUTION DU BUDGET DES SERVICES JUDICIAIRES

(en euros)

LFI	2002	2003	2004	2005
Autorisations de programme	83.847.000	242.000.000	292.700.000	114.192.000
Crédits de paiement	79.273.000	104.500.000	111.700.000	98.591.000

Le programme pluriannuel d'équipement, comportant les opérations lourdes confiées par convention de mandat à l'AMOTJ, est le suivant :

(en euros)

– Poursuite des opérations en cours	5.000.000
– Opérations nouvelles, parmi lesquelles on peut citer : Bobigny Châlons-sur-Saône Douai Laon Chartres Rouen (dont 3,5 M pour une acquisition foncière)	18.500.000
– Opérations destinées à résorber les déficits de surfaces entraînés par l'augmentation des effectifs (LOPJ) :	10.150.000
Total	33.650.000

En 2005, les crédits consacrés aux **opérations déconcentrées** des services judiciaires hors enveloppe pour la rénovation et la mise en sécurité du palais de justice de Paris) se monteront à 38,94 millions d'euros, soit une progression de 5,9 % par rapport à 2004 et de 35,4 % par rapport à 2003.

Tant pour le programme pluriannuel d'équipement que pour les opérations déconcentrées, **la résorption de déficits de surfaces** a été chiffrée en fonction des effectifs à recruter, du nombre de m² nécessaire par catégorie de personnel, et du coût moyen au m². Il s'agit de financer la 3^{ème} tranche de la loi d'orientation sur ce sujet (5 tranches annuelles).

Les **dépenses locatives annuelles de la Chancellerie** dans Paris intra-muros s'élèvent à 13,32 millions d'euros. Ce montant résulte d'un déséquilibre

entre les propriétés (à peine 10.500 m² en pleine propriété au 13, place Vendôme) et des locations (32.500 m² répartis sur neuf sites loués).

L'arrivée à échéance des baux des immeubles loués par la Chancellerie rue Saint-Honoré a conduit à la recherche de nouvelles surfaces en location dans Paris. Un bail a été conclu en juillet 2004 avec la caisse des dépôts et consignations pour la location de l'ancien siège de Canal Plus, quai André Citroën dans le quinzième arrondissement de Paris. Cette localisation a fait l'objet d'une validation interministérielle et le déménagement est prévu au mois de mai 2005. Elle permet d'économiser 2 millions d'euros par rapport au loyer toutes charges et taxes comprises demandé par le bailleur du site Saint-Honoré du fait du retournement du marché depuis 1995, année de signature des baux Saint-Honoré.

Par ailleurs, la loi d'orientation et la loi de finances pour 2003 avaient retenu le principe d'une acquisition de locaux permettant le rééquilibrage entre les surfaces louées par la Chancellerie et les immeubles détenus en pleine propriété, et un accueil des personnels supplémentaires recrutés dans le cadre de cette loi de programmation. Un immeuble correspondant aux besoins du ministère a été identifié rue Halévy et la validation interministérielle est en cours.

Le ministère de la Justice vise pour l'avenir une répartition immobilière en deux pôles: le pôle Vendôme avec les services qui doivent rester à proximité du ministre : DACG, DACS, communication... et les autres services qui pourront être regroupés dans le Sud-Ouest parisien au fur et à mesure de l'arrivée à échéance des baux. L'opération quai André Citroën en est la première application.

CHAPITRE V : LES SERVICES PENITENTIAIRES

Les crédits des services pénitentiaires atteindront 1.654,44 millions d'euros en crédits de paiement dont **41,6 millions d'euros de moyens nouveaux** en dépenses ordinaires au titre de la LOPJ. 437,9 millions d'euros en autorisations de programme sont prévues dont 365 au titre de la loi d'orientation. Le budget est donc en hausse de 3,89 % et représente 30,29 % des crédits du budget 2005 pour la justice.

Le tableau suivant présente les crédits et créations d'emplois prévus pour 2005, ainsi que leur évolution par rapport à l'année 2004.

(en millions d'euros)

Services judiciaires	LFI 2004	PLF 2005	Évolution 2004/2005 (en %)
Dépenses ordinaires	1.418,79	1.480,63	4,36
Dépenses en capital	173,615	173,710	0,05
Total des CP	1.592,40	1.654,34	3,89
Autorisation de programme	688,00	438,25	- 36,30
Créations nettes d'emplois	1.110	497	
dont personnels de surveillance	707	200	
dont personnels d'insertion et de probations	159	215	

Source : Ministère de la Justice.

I.- LA GESTION DE LA POPULATION PENALE

A.- LA SURPOPULATION CARCERALE

Le nombre de détenus a augmenté en octobre de 2,3 % pour atteindre au 1^{er} novembre le chiffre de 57.950, établissant le taux de surpopulation carcérale à 116,8 %. Le nombre de détenus condamnés est de 37.136 et celui des prévenus de 20.184. Le nombre de mineurs incarcérés a lui aussi augmenté, passant de 579 à 618. Ce dernier chiffre est inférieur à ceux enregistrés ces deux dernière années à la même période : 728 en novembre 2003 et 731 en novembre 2002.

Les évolutions du nombre de détenus et les caractéristiques de la population pénale sont difficiles à prévoir, ce qui rend aléatoire l'identification du besoin à un moment donné. A titre d'exemple le nombre de détenus était de 51 633 en 1995, il a été réduit à 45.000 en avril 2001 puis a considérablement augmenté pour atteindre 63.652 détenus au 1er juillet dernier. De même le pourcentage de détenus relevant de maison d'arrêt a subi des fluctuations, passant de 65 % en 1995 à 47 % en 2001, il était de 55 % au 1er janvier 2004.

Ces variations peuvent en partie s'expliquer par des évolutions de la politique pénale (nombre et durée de l'incarcération), par définition assujetties à des données contextuelles.

Ces évolutions retentissent sur les conditions de la détention. Le taux d'occupation des établissements pénitentiaires est passé de 115,5 à 121,9 % entre le début et la fin de 2003, avant d'atteindre 128 % à la mi-2004. L'évolution de la durée moyenne de détention s'est accrue en 2003 (8,4 mois).

Au 1^{er} janvier 2004, les services pénitentiaires d'insertion et de probation avaient en charge 123 492 personnes assignées à une mesure en milieu ouvert, soit 4,5 % de moins que début 2003.

B.— LE DEVELOPPEMENT DE L'ALTERNATIVE A L'INCARCERATION

La notion de « milieu ouvert » rassemble l'ensemble des mesures pénales qui constituent une alternative à l'incarcération. Sous la pression de l'inflation carcérale et sous l'influence des travaux de recherche relatifs à la réinsertion des personnes détenues, les autorités judiciaires ont développé des peines alternatives à l'enfermement total pour les personnes passibles de courtes peines, en recourant soit aux mesures de milieu ouvert, soit à la semi-liberté. La constatation que le « tout prison » n'est ni socialement ni économiquement justifié est aujourd'hui largement partagée.

Le développement de cette nouvelle politique repose principalement sur l'action des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ont été créés en 1999 ; ils ont des activités multiples : ils ont en charge les enquêtes présentencielles (enquêtes rapides dans le cadre de la permanence d'orientation pénale), le suivi des mesures de contrôle judiciaire, des mesures alternatives à l'incarcération (travail d'intérêt général, sursis-TIG, sursis avec mise à l'épreuve) et des aménagements de peine (libération conditionnelle, semi-liberté, placement à l'extérieur sans surveillance) en milieu ouvert. Ils interviennent aussi pour l'assistance aux libérés définitifs.

1.— La prochaine mise en œuvre de la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité

Les objectifs principaux de cette loi sont d'améliorer la mise à exécution des sanctions pénales, de renforcer l'individualisation des peines et de lutter plus efficacement contre la récidive en évitant les sorties de prison « sèches » ; les nouveaux dispositifs mis en place par la loi vont considérablement modifier les pratiques actuelles.

La loi pose, notamment, comme principe, pour les condamnés définitifs à des peines comprises entre 6 mois et 5 ans, un aménagement de leur fin de peine (reliquat de 3 mois pour les condamnés à des peines supérieures ou égales à 6 mois et inférieures à 2 ans, reliquat de 6 mois pour les condamnés à des peines supérieures ou égales à 2 et inférieures à 5 ans) **en semi-liberté, placement à l'extérieur ou placement sous surveillance électronique**. Dans cette nouvelle procédure d'aménagement de peine qui a vocation à favoriser la préparation à la sortie des personnes détenues, le directeur du SPIP devient autorité requérante. Il saisit le juge de l'application des peines (JAP) aux fins de proposition.

La loi implique le repérage des personnes incarcérées juridiquement éligibles au bénéfice d'un aménagement de peine, puis l'examen systématique de leur situation individuelle et l'élaboration avec elles d'un projet d'aménagement de peine. Le pouvoir de proposition des travailleurs sociaux au juge de l'application des peines en matière d'aménagement de peine s'en trouve considérablement renforcé. De plus, la loi confère au DSPIP, un droit de mise à exécution de ces propositions, en cas de silence du JAP.

En supplément de la nouvelle procédure d'aménagement des fins de courtes peines, la loi du 9 mars 2004 consacre la réforme du droit de l'application des peines amorcée par la loi du 15 juin 2000, avec la juridictionnalisation du milieu ouvert, le principe de fongibilité des mesures de la compétence du JAP.

Elle donne une place prépondérante aux SPIP tout au long de la chaîne pénale allant des alternatives aux poursuites avec la mise en œuvre du travail non rémunéré dans le cadre de la composition pénale, à l'exécution des peines restrictives et privatives de liberté.

Toutes ces nouvelles dispositions, issues de la loi du 9 mars 2004, **vont entrer en vigueur entre le 1^{er} octobre 2004 et le 31 décembre 2006**. Elles nécessitent toutefois de travailler en amont puis en aval au tissage d'un réseau partenarial disponible mobilisant de nombreuses ressources humaines.

2.- Le milieu ouvert

Au 1^{er} janvier 2004, les services pénitentiaires d'insertion et de probation prennent en charge 123.492 personnes assignées à une mesure en milieu ouvert et suivent 135.721 mesures, soit 1,1 mesure par personne suivie.

Les sursis avec mise à l'épreuve forment un peu plus des trois quarts des mesures suivies en milieu ouvert, les mesures de travail d'intérêt général représentent 13 %, les mesures de libération conditionnelle 4,7 %.

Entre le 1^{er} janvier 2003 et le 1^{er} janvier 2004, le nombre de personnes prises en charge a diminué de 4,5 %, soit près de 6 000 personnes en moins. Au regard des mesures (-3 %), les TIG ont enregistré une baisse de 6 %, les sursis avec mise à l'épreuve, une baisse de 2,4 %. La baisse observée peut être liée à celle du nombre de mesures ouvertes ou à celle de la durée moyenne de prises en charge.

L'analyse de l'indicateur de durée moyenne de prise en charge souligne que la durée moyenne de suivi (toute mesure confondue) a diminué entre 2002 et 2003 (passant respectivement de 23,6 mois à 20,7 mois). En revanche, le nombre de mesures ouvertes a augmenté entre ces deux dates.

En 2003, les services pénitentiaires d'insertion et de probation ont pris en charge 67.880 personnes au titre de 79.675 mesures de milieu ouvert. Ces données étaient respectivement de 61.542 et 75.200 en 2002, soit une augmentation de 10 % et 6 %.

Parallèlement, les SPIP ont réalisé 42.900 interventions au cours de l'année 2003. Sont comptabilisés parmi les interventions (ou actes ponctuels), l'accueil des sortants de prison et la réalisation d'enquêtes sollicitées par les juges mandant.

L'action d'assistance aux libérés définitifs illustre les limites du travail des SPIP au regard des besoins. Le code de procédure pénale, dans son article D. 544 issu du décret du 13 avril 1999 prévoit que pendant les six mois suivant sa libération, toute personne peut bénéficier, à sa demande, de l'aide du SPIP du lieu de sa résidence. Au 1^{er} janvier 2004, le nombre de sortants de prison, tous motifs confondus, au cours de l'année 2003 s'élevaient à 78.066. Au cours de la même année, 6.602 sortants de prison seulement ont été reçus par un membre de ce service.

En 2003, l'administration pénitentiaire a disposé, au chapitre budgétaire 46-01, de crédits d'intervention à hauteur de **4,32 millions d'euros**, utilisés à la mise en œuvre des politiques d'insertion en faveur des personnes placées sous main de justice.

Ils servent, pour partie, à délivrer une **aide directe à la population sous main de justice**. Il s'agit de procurer une aide d'urgence aux sortants de prison et aux personnes suivies en milieu ouvert qui en ont besoin. Cette aide prend la forme de titres de transport (18 %), d'aide à l'entretien courant (habillement, tickets restaurant, cartes téléphoniques) (47 %), voire de bons d'hébergement (11 %). Ces crédits servent aussi à subventionner un partenariat associatif indispensable au fonctionnement des services et à la prise en charge des personnes détenues.

Dans le cadre des **placements à l'extérieur**, il existe, selon la situation du condamné, plusieurs possibilités d'hébergement, que le juge de l'application des peines compétent définit. Certains réintègrent systématiquement l'établissement pénitentiaire à la fin de leur activité, d'autres sont pris en charge par un centre d'hébergement où ils bénéficient d'un accompagnement socio-éducatif, d'autres encore sont locataires d'un appartement dans lequel ils séjournent en dehors des périodes où ils doivent réintégrer la prison. D'autres enfin, peuvent être autorisés à se rendre à leur domicile ou celui d'un tiers.

Au cours de l'année 2003, 2733 condamnés ont été admis au bénéfice du placement à l'extérieur. Parmi ceux-ci 1085 ont bénéficié d'un placement à l'extérieur sous surveillance continue de l'administration pénitentiaire, tandis que 1648 ont été placés à l'extérieur sans surveillance de l'administration pénitentiaire, dont 753 dans un centre d'hébergement.

La **libération conditionnelle** a concerné 5.056 détenus en 2002 et 5.286 en 2003. Ces chiffres sont en diminution par rapport à ceux des années 2000 et 2001.

La loi de 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a accru les possibilités de recours au **placement sous surveillance électronique**, dans le cadre du prononcer de la mesure *ab initio* ou de la proposition d'aménagement des fins de peine par le SPIP.

La mise en application du PSE par l'administration pénitentiaire intervient progressivement au terme de quatre étapes : l'étude des expériences étrangères, le lancement d'une expérimentation sur quatre sites, l'extension fonctionnelle et géographique, et, aujourd'hui, la généralisation du dispositif après l'analyse de l'expérimentation.

Votre Rapporteur rappellera qu'à partir d'Octobre 2000 le placement sous surveillance électronique a été expérimenté sur quatre sites pilotes : les juridictions d'Agen, Aix-en-Provence, Grenoble et Lille. Cette expérimentation a eu pour objectif de vérifier le bon fonctionnement des dispositifs de surveillance, d'évaluer les compétences des catégories de personnels pressenties pour la mise en œuvre et d'évaluer les réactions des personnes placées sous main de justice qui bénéficieront de la mesure et, le cas échéant, de procéder à des aménagements de celle-ci, notamment en termes d'intensité de l'accompagnement social et de longueur de la période de placement.

L'expérimentation a été ensuite étendue à de nouveaux sites pénitentiaires et toutes les directions régionales ont disposé d'un site dès 2002.

Au 1^{er} juillet 2002, 340 placements avaient été prononcés depuis le début de l'expérimentation dont 100 étaient en cours et 10 juridictions étaient concernées par la mesure. En juillet 2004, 3118 placements avaient été prononcés depuis le début de l'expérimentation dont 863 étaient en cours et 126 juridictions étaient concernées par la mesure. La progression est notable depuis environ un an.

Le décret du 17 mars 2004 portant adaptation de la loi du 9 septembre 2002, a rendu possible l'utilisation du PSE pour les personnes sous contrôle judiciaire. Le 15 juillet 2004, 2 personnes sous contrôle judiciaire bénéficiaient d'un placement sous surveillance électronique.

Actuellement, le PSE fonctionne sur la base des marchés régionaux. Dans ces marchés, le prestataire loue le matériel de surveillance à l'administration pénitentiaire. Chaque DRSP est responsable du marché qu'elle a conclu selon les instructions données par l'administration centrale relatives au nombre de bracelets à louer ainsi qu'à la durée du marché. Le coût d'un bracelet électronique est d'environ 22 euros par jour (contre 63 euros pour une journée de détention). L'essentiel de ce coût est lié aux frais de location du matériel.

Parallèlement, une procédure est engagée concernant le marché dit de généralisation. Il s'agit d'un marché national de mise à disposition et d'exploitation qui a vocation à couvrir l'intégralité du territoire qui sera toutefois divisé en trois zones géographiques distinctes. Ce marché devrait reprendre progressivement les marchés régionaux et permettre de disposer d'un parc de 3000 bracelets en 2007 comme l'a annoncé le Garde des Sceaux.

Ce marché de généralisation est actuellement au stade de l'analyse des offres, les candidats ayant été entendus en septembre 2004. En effet, le dossier de spécifications fonctionnelles n'a pu être finalisé qu'après la parution du décret du 17 mars 2004 pour une mise en conformité avec les exigences formulées par le Conseil d'État. En conséquence, la reprise des marchés régionaux par le marché de généralisation s'effectuera en 2005.

3.- Le développement des Centres pour peines aménagées

Le développement des CPA s'inscrit dans le cadre de la politique de développement des mesures alternatives à l'incarcération et des mesures de préparation à la sortie pour les personnes placées sous main de justice.

Les centres pour peines aménagées (CPA) constituent un nouveau type d'établissement pénitentiaire. Implantés en centre-ville, ils diffèrent des maisons d'arrêt, inadaptées à des traitements personnalisés, et visent à améliorer la prise en charge des courtes et moyennes peines, à moins d'un an de leur libération. Ils permettent à l'administration pénitentiaire de préparer la réinsertion et le retour des personnes en milieu libre. Ils sont également susceptibles d'accueillir des détenus bénéficiant d'une mesure de semi-liberté ou d'un placement à l'extérieur.

Ce nouveau type d'établissement comporte, outre le secteur gestion, logistique et hébergement, deux nouvelles structures : l'antenne du service pénitentiaire d'insertion et de probation et le secteur éducatif composé de salles d'activités. Selon les implantations et les besoins, la capacité de chaque centre peut varier de 60 à 80 places.

Le programme de réalisation des centres de semi-liberté et des centres pour peines aménagées prévoit l'expérimentation de ce nouveau type d'établissement sur trois sites existants dans le patrimoine pénitentiaire : l'ancien centre pénitentiaire de Metz-Barrès, l'ancienne prison hôpital de Marseille-Baumettes, et l'actuel centre de semi-liberté de Villejuif.

La réhabilitation des deux premiers sites a eu lieu : ils offrent l'un 78 places, et l'autre 87 places. L'aménagement du troisième CPA dans le centre de semi-liberté de Villejuif est en cours ; il sera mise en service mi-2005, et ouvrira une capacité de 120 places. Le coût de l'opération est de 3,55 millions d'euros.

II.- LES PERSONNELS PENITENTIAIRES ET LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

A.- LES RECRUTEMENTS SE POURSUIVENT A HAUT NIVEAU

Après 400 emplois obtenus au titre de la loi de finances 2004, dont 150 personnels de surveillance, **l'administration pénitentiaire a obtenu pour l'année 2005 la création de 536 emplois nouveaux.**

1.- Les effectifs

a) Les créations d'emplois

Ces nouveaux emplois permettront l'activation de 1.036 places de détention supplémentaires.

Ces emplois sont ventilés de la manière suivante :

– 210 emplois de personnels de surveillance : dont 60 emplois pour le renforcement de la surveillance en établissement pénitentiaire (58 surveillants et 2 chefs de service pénitentiaire de 2^{ème} classe) ; et 150 emplois dans le cadre du dispositif d'augmentation des capacités du parc pénitentiaire : 130 surveillants et 20 premiers surveillants ;

– 120 emplois de personnels administratifs dans le cadre du renforcement des structures administratives déconcentrées et du renforcement des personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation ;

– 200 emplois de travailleurs sociaux pour venir en appui aux personnels des SPIP ;

– 3 emplois de contractuels afin de renforcer les structures administratives déconcentrées ;

– 3 emplois à l'E.N.A.P.

On constate qu'au 1^{er} janvier 2004, 2.250 vacances de postes, dont les créations d'emplois obtenues au titre de l'année, sont recensées, auxquelles il faut rajouter les départs libérant des postes durant l'année, notamment les retraites qui restent à niveau constant depuis 2001. Afin de remédier à ces vacances, les recrutements importants engagés depuis 1999 se sont poursuivent en 2004.

Les recrutements s'effectueront normalement pour plusieurs catégories de fonctionnaires. Les recrutements de personnel de direction (34 personnes recrutées au concours de concours 2004) et de personnel administratif devraient être organisés fin 2004 ou début 2005 et permettre ainsi de combler la plus grande partie des vacances actuelles, Le taux de vacance dans le corps des adjoints administratifs devrait baisser en dessous de 2 %. Les recrutements des directeurs techniques et techniciens organisés fin 2004 permettront au cours du 1^{er} trimestre 2005 de couvrir au mieux les vacances.

En ce qui concerne les personnels socio-éducatifs, une réforme de la filière est actuellement en cours, de ce fait il n'a pas été possible d'organiser cette année un concours de chef de service d'insertion et de probation. Pour ce qui concerne les conseillers d'insertion et de probation, dont la scolarité dure 2 ans, 201 élèves ont été recrutés en 2004 et 360 au total sont actuellement en cycle de formation.

Grâce à une nouvelle campagne de publicité en 2004, la quasi totalité des vacances dans le grade de surveillant devrait être comblée d'ici à la fin de l'année. Les concours de juin 2003 (arrivés en formation en janvier 2004), janvier et juin 2004 auront permis d'accueillir environ 1.900 élèves. Dans un même temps environs 1.940 surveillants sortiront de formation durant l'année.

Enfin l'arrivée progressive d'environ 110 chefs de service pénitentiaire devrait permettre à ce corps d'encadrement de conserver un bon niveau.

Les exigences nouvelles du Contrôleur financier, imposant de procéder à des recrutements sur des vacances constatées uniquement dans le grade de base et non pas dans le corps, limitent les possibilités de faire baisser le taux de vacance notamment pour les personnels administratifs et techniques.

SITUATION DES EFFECTIFS BUDGETAIRES ET REELS AU 1^{ER} JANVIER 2004

	TOTAL EFFECTIF BUDGETAIRE (y compris ENAP)	EFFECTIFS REELS dont ENAP (ETP)		
		MILIEU FERME	SPIP	VACANCES (budgétaire/réel)
Personnel de direction	429	393	0	36
Personnel administratif	2766	2191	245	330
Personnel technique	745	610	0	135
Personnel socio-éducatif (personnel d'insertion et de probation, y compris les directeurs des SPIP et les personnels de service social)	2633	0	2248	385
Personnel de surveillance	23146	21784	17	1345
Contractuels (y compris les professeurs)	209	182	8	19
TOTAL	29928	25160	2518	2250
		27678		

Source : ministère de la Justice

L'évolution du taux d'encadrement dans les établissements pénitentiaires est le suivant :

**ÉVOLUTION DU TAUX D'ENCADREMENT DEPUIS 1994
CHAMP : METROPOLE ET OUTRE-MER**

(calculé à partir des effectifs réels de surveillants)

Au 1 ^{er} janvier	Nombre de détenus	Effectifs réels des personnels de surveillance	Taux d'encadrement*
1994	52 551	18 147	2,90
1995	53 935	18 396	2,93
1996	55 062	18 763	2,93
1997	54 269	19 072	2,85
1998	53 845	19 331	2,79
1999	52 961	19 215	2,76
2000	51 441	19 165	2,68
2001	47 837	19 278	2,48
2002	48 594	19 845	2,45
2003	55 407	20 074	2,76
2004	59 426	20 902	2,84

* Nombre de détenus par surveillant

Source : nombre de détenus (statistique trimestrielle), nombre de surveillants (RH3)

On soulignera que les campagnes nationales d'information lancées, entre 2002 et 2004, par l'administration pénitentiaire, pour valoriser les métiers pénitentiaires, semblent avoir porté leurs fruits. L'objectif était de permettre le recrutement de 10.000 fonctionnaires sur 5 ans dont près de 8.000 surveillants.

Au cours des années précédentes le lancement de cette campagne, le nombre de candidats se présentant spontanément aux concours de surveillant pénitentiaire ne suffisait plus à pourvoir l'ensemble des postes offerts. Le budget de la campagne s'est élevé à 2,28 millions d'euros. La campagne de communication à la télévision et dans la presse écrite a suscité le retrait de près de 65.000 dossiers d'inscription pour le concours de surveillant, contre 35.000 lors du précédent concours. A l'issue de l'ensemble des épreuves, 1.038 candidats ont été déclarés admis sur la liste principale et 904 personnes ont été inscrites sur la liste complémentaire. Ces promotions composées respectivement de 693 et 691 élèves sont les plus importantes jamais formées par l'ENAP.

b) Les besoins prévisibles

Les prévisions relatives aux **départs en retraite du personnel de surveillance** montrent une stabilisation, voire une légère régression jusqu'en 2007. Au-delà, le rythme des départs devrait s'accélérer légèrement entre 2007 et 2009, puis plus fortement entre 2009 et 2012. Les départs de gestion sont estimés à environ 300 agents par an.

La loi d'orientation et de programmation prévoit la création entre 2003 et 2007 de 2.653 emplois dans cette filière. Ces recrutements risquent d'être largement insuffisants, puisque le besoin total estimé entre 2003 et 2007 avoisine 8.000 personnels de surveillance.

Pour les autres filières, le besoin en recrutement, tant au regard des créations d'emplois que des départs de gestion, pour la même période quinquennale est évalué à 150 pour les personnels de direction, environ 950 pour les personnels administratifs, près de 200 pour les personnels techniques et plus de 1.000 pour les travailleurs sociaux.

Les départs en retraite dans ces filières connaîtront une nette augmentation, particulièrement à partir de 2005-2006, et sans discontinuer pendant plusieurs années. A titre d'exemple, 170 départs en retraite devraient avoir lieu en 2010 dans ces filières contre près de 50 en 2003. En cela, l'administration pénitentiaire connaît une évolution similaire aux autres secteurs d'activité.

Au total le besoin en recrutement estimé dans ces filières entre 2003 et 2007 est estimé à environ 2.300 agents.

c) La féminisation des personnels pénitentiaires

Deux phénomènes sont observés depuis quelques années : les candidates aux concours des personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire obtiennent de meilleurs résultats que les candidats et, dans le même temps, la proportion de femmes se présentant aux concours de recrutement des personnels de surveillance est toujours importante. En juin 2003, la proportion de femmes recrutées a été de 33,91 %, cette proportion a baissé en janvier 2004 pour s'établir à 26,03 %.

Cet accroissement de la féminisation, lors du recrutement initial, a conduit à l'augmentation constante du pourcentage des femmes dans l'effectif total du corps puisque celui-ci est passé de 7,1 % de femmes en 1996, à 8,9 % au 1er janvier 2001 puis 11 % au 1er janvier 2002. Le recul de la proportion des femmes recrutées en 2002 et 2003, conjugué à un moindre taux de départ en retraite, a permis de stabiliser la proportion des femmes au sein du corps à 11 % à ce jour. Les surveillantes, jusque là cantonnées en détention femme, doivent cependant trouver leur place dans l'ensemble de la détention.

Afin d'accompagner le processus de féminisation des emplois de surveillance, l'administration pénitentiaire a engagé un programme de mise aux normes des locaux du personnel (chambres de garde, vestiaires, sanitaires...).

2.- La reconnaissance des contraintes des métiers pénitentiaires

Aucune mesure indemnitaire spécifique n'est inscrite au budget 2005, car ce sont les réformes statutaires qui sont privilégiées par l'administration pour 2005.

Le plan de **transformation d'emplois** se poursuit avec la création de postes d'insertion. 120 agents contractuels seront recrutés pour assister les personnels de l'éducation nationale exerçant en milieu pénitentiaire (3,7 millions d'euros).

La **réforme statutaire de la filière des personnels de surveillance** (gradés, surveillants et CSP) a pour objet de répondre au besoin de présence accrue de personnels et à l'augmentation du niveau d'encadrement. Dans le cadre de la stratégie d'alignement statutaire, il a été jugé souhaitable d'éviter un décrochage indiciaire des corps homologues des personnels de surveillance au sein de la police nationale.

Le coût total de cette réforme s'élève à 3,4 millions d'euros, mais il ne sera inscrit que 2,4 millions d'euros pour 2005, car des provisions avaient été inscrites en 2003 et 2004 pour mettre en œuvre cette réforme.

Le **projet de revalorisation des personnels d'insertion et de probation** (PIP) intervient au moment où leurs statuts ne sont plus en adéquation avec l'ampleur des changements intervenus ces dernières années dans la mission pénitentiaire d'insertion et de probation.

Suite à un arbitrage interministériel du 15 avril 2004 relatif à la réforme statutaire de la filière d'insertion et de probation de la direction de l'administration pénitentiaire, le projet validé par le Premier ministre comprend :

- la création d'un véritable corps d'encadrement, les directeurs d'insertion et de probation (DIP) classé en catégorie A-type ;
- l'amélioration du statut d'emploi de directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation (DSPIP) ;
- la revalorisation indiciaire de l'indice brut sommital du corps des chefs des services d'insertion et de probation (CSIP).

1,68 million d'euros a été inscrit en 2005 pour réaliser cette réforme.

La conséquence principale de cette réforme statutaire réside dans une modification du pyramidage de l'ensemble de la filière en améliorant les perspectives de carrière pour l'ensemble de ses agents.

Une clause de rendez-vous a été définie par les services du Premier ministre, prévoyant l'établissement, dans les deux années suivant la publication de la loi du 9 mars 2004, portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, d'un bilan relatif à l'activité et à la situation des SPIP, afin d'évaluer l'augmentation de leur charge de travail, générée à la fois par la mise en œuvre des dispositions législatives et par l'augmentation de la population placée sous main de justice. Ce bilan servira de base, dans ce délai, à une revalorisation du statut d'emploi pour les DSPIP exerçant les responsabilités les plus importantes.

B.— LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

Le niveau total du chapitre de fonctionnement de la direction de l'administration pénitentiaire progressera de 35,5 millions d'euros compte tenu des mesures nouvelles d'ajustement et des moyens nouveaux obtenus (hors transferts). Ces 35,5 millions d'euros permettront notamment :

- d'ajuster les dépenses liées à la gestion mixte : 9,72 millions d'euros
- d'ajuster les crédits relatifs à la cotisation vieillesse des détenus employés au service général : 0,33 millions d'euros
- d'ajuster les crédits de fonctionnement au regard de l'impact de l'évolution de la population carcérale : 11,9 millions d'euros
- d'ajuster les crédits de fonctionnement au regard du taux d'inflation : 1,59 millions d'euros
- de poursuivre le placement sous surveillance électronique : 7,05 millions d'euros
- de recourir au secteur associatif pour assister les services d'insertion et de probation : 5,176 millions d'euros.

L'**École nationale d'administration pénitentiaire** bénéficie, en moyens nouveaux, de 3 créations d'emplois (0,131 millions d'euros) et 0,25 millions d'euros pour le fonctionnement du nouveau bâtiment. Les crédits en faveur de l'ENAP évolueront de + 1,73 % (+ 455.000 euros) compte tenu des mesures nouvelles d'ajustement et des moyens nouveaux de façon à augmenter les capacités de formation de l'école.

III.— LE TRAVAIL EN MILIEU PENITENTIAIRE

Le code de procédure pénale (article 720) institue un droit au travail pour la population pénale et fixe à l'administration une obligation de moyens en vue de procurer une activité professionnelle aux détenus qui en font la demande. Ces activités contribuent à maintenir un lien entre la société civile et le détenu, ainsi qu'à son équilibre personnel. Le travail permet la réparation : une part égale à 10 % de la rémunération perçue est affectée à l'indemnisation des parties civile.

Les détenus sont employés par l'administration pénitentiaire pour les besoins de fonctionnement de l'établissement. Ils effectuent des tâches de maintenance ou d'hôtellerie. 30 % des détenus en activité travaillent au service général, soit environ 6.700 détenus. Le salaire mensuel moyen est de 180 euros.

Le service de l'emploi pénitentiaire (SEP) emploie des détenus dans ses ateliers ; l'emploi y est effectué pour le compte de la Régie Industrielle des Établissements Pénitentiaires (RIEP), compte spécial du Trésor. Les ateliers du SEP emploient environ 1.300 détenus. Le salaire mensuel moyen est de 453 euros.

Cependant, les activités peuvent être gérées par des entreprises privées : des établissements à gestion mixte, soit concessionnaires de l'administration pénitentiaire, soit titulaires des marchés de fonctionnement, gèrent des ateliers de production. Elles confient différents types de travail à la population pénale, notamment des travaux techniques ou de façonnage pouvant être effectués par une main d'œuvre à faible niveau de qualification. La concession représente 45 % des activités rémunérées. Elle emploie environ 9.300 détenus. Le salaire mensuel moyen est de 375 euros.

Le travail à l'extérieur (placements extérieurs et semi-liberté) : ces mesures d'aménagement de peine qui visent à préparer la réinsertion professionnelle et sociale des condamnés leur permettent de travailler, au moyen d'un contrat de travail, pour des collectivités publiques, des associations ou des entreprises. 1.300 détenus en moyenne travaillaient selon ces deux modalités, à l'extérieur des établissements pénitentiaires.

Votre Rapporteur spécial regrette que seuls 18.600 détenus travaillent dans ces différents ateliers ; le développement des activités rémunérées lui paraît essentiel en vue de la réinsertion des détenus.

IV.- LA POLITIQUE D'EQUIPEMENT : CONSTRUCTION ET RENOVATION DES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES

Le budget **2005** prévoit **437,90 millions d'euros** en autorisations de programme pour les équipements pénitentiaires dont 365 au titre de la LOPJ.

Les crédits nouveaux vont permettre le lancement de la construction de quatre établissements pénitentiaires en conception réalisation (130 millions d'euros), la construction de nouvelles structures en maîtrise d'ouvrage privée (200 millions d'euros), la rénovation, la maintenance lourde et le renforcement de la sécurisation des établissements (36,9 millions d'euros), la maintenance des dispositifs de sécurité (5 millions d'euros) et la poursuite du programme d'optimisation du parc pénitentiaire (30 millions d'euros).

De plus, 25 millions d'euros seront consacrés aux acquisitions foncières relatives, d'une part, aux nouveaux établissements pénitentiaires (13 millions d'euros pour le programme 13.000 places) et d'autre part, à la réalisation de centres de semi-liberté (12 millions d'euros).

La politique d'équipement de l'administration pénitentiaire constitue **l'un des principaux enjeux de la loi d'orientation et de programmation**. Celle-ci prévoit la construction de 11.000 places dont 7.000 nouvelles, les 4.000 autres remplaçant des places par trop vétustes.

Cependant, alors que le programme des « 4000 places » lancé en 1997 touche à son aboutissement, les dernières mises en service d'établissements étant prévues en 2005, le programme des « 11.000 places » se trouve seulement au stade

du montage juridique des opérations. Or, l'administration pénitentiaire est confrontée à un phénomène de surpopulation (63.652 personnes sont incarcérées au 1^{er} juillet 2004) qui obère une grande partie des possibilités de rénovation du parc, la priorité étant de disposer de l'ensemble des places disponibles.

Cette situation a conduit à la mise en oeuvre d'un programme spécial : le Dispositif d'accroissement de la capacité du parc immobilier. Prenant en considération la période allant de la mise en service des derniers établissements du programme 4.000 et la réalisation du programme 13 200, il prévoit, entre 2003 et 2006, la réalisation de 3.000 places de détention supplémentaires qui se répartissent de la façon suivante : 1.000 places dans une première phase (2003-2005) et 2.000 places dans une seconde phase (2004-2006) dont 500 places en centre de semi-liberté.

Il s'agit donc, dans cette période intermédiaire, d'optimiser le parc déjà existant par le réemploi de surfaces désaffectées et réaffecter les établissements qui devaient fermer (la maison d'arrêt de Toulon par exemple), créer des places de semi-liberté ou optimiser les places existantes, et, enfin, développer le placement sous surveillance électronique (PSE).

La construction de ces établissements aura pour cadre juridique, selon les cas, les modalités traditionnelles de la maîtrise d'ouvrage, ou bien l'intervention d'un ou plusieurs partenaires privés, selon le dispositif de l'AOT-LOA ou encore du dispositif du partenariat public-privé, que votre Rapporteur a évoqués dans la troisième partie du présent rapport.

On notera que l'ouverture des nouveaux établissements du programme 4000 devait entraîner la fermeture d'établissements existants. Cependant, la surpopulation carcérale a conduit l'administration pénitentiaire à maintenir en fonctionnement plusieurs de ces établissements dans l'attente de l'ouverture des établissements du programme de 13 200 places.

A.— LES PROGRAMMES DE CONSTRUCTION EN COURS

L'administration pénitentiaire dispose à ce jour d'un parc de 188 établissements comprenant 118 maisons d'arrêt, 23 centres de détention, 6 maisons centrales, 26 centres pénitentiaires, 14 centres de semi-liberté et 1 hôpital national pénitentiaire (EPSNF).

A ces locaux spécifiques, il convient d'ajouter les sièges des directions régionales (au nombre de 9 auxquelles s'ajoute une mission pour l'outre-mer) et les sièges des directions et services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

L'administration pénitentiaire a fait un effort important de modernisation depuis la fin des années quatre-vingts puisqu'elle a fait procéder à la fermeture de 30 établissements vétustes ou inadaptés (ces fermetures sont liées au programme

13.000 et à la construction d'établissements dans les Antilles et Guyane) et à la construction de 42 établissements.

Cet effort de modernisation va se poursuivre avec la réalisation de 13.200 places nouvelles de détention prévues dans le cadre de la loi d'orientation de 2002, avec le programme de rénovation des grands établissements, et la rénovation du centre de détention de Nantes.

Ainsi une grande partie du parc pénitentiaire sera modernisé à l'issue des programmes en cours et prévus dans le cadre de la LOPJ. Resteront toutefois quelques établissements, correspondants pour la plupart à des petites maisons d'arrêt, vétustes et inadaptés fonctionnellement. Il s'agit de structures installées dans des immeubles construits depuis un siècle ou plus dont certains sont des anciens biens d'Église transformés en prison pendant la période révolutionnaire et devenus inadaptées aux régimes modernes de détention.

1.- Le programme de construction des 4.000 places

Premier élément d'un vaste plan de modernisation et de réhabilitation du parc immobilier, le programme 4000 a été mis en œuvre antérieurement à la loi du 9 septembre 2002. Divisé en deux phases successives, il se traduit par la construction de six nouveaux établissements dont le terme interviendra au cours de l'année 2005. Il a permis la fermeture de la maison d'arrêt d'Avignon, à l'avenir celle de Toulouse ainsi que la reconversion des maisons d'arrêt de Toulon, Meaux et Melun et du centre de détention national de Liancourt.

En l'état, le coût final estimé de l'ensemble du programme 4000 s'établit à 355,20 millions d'euros. A ce jour, la consommation effective en crédits de paiement s'élève à 226,40 millions d'euros. Les moyens affectés à l'administration pénitentiaire par l'actuelle législature permettront d'achever la réalisation des 4.000 places.

Le tableau ci-après récapitule l'état d'avancement du programme :

CALENDRIER DU PROGRAMME 4.000

Établissement	Type d'établissement	Capacité	Date de livraison	Mise en service
Toulouse-Seysses (A)	maison d'arrêt	596	10.10.2002	26.01.2003
Avignon-le Pontet (A)	centre pénitentiaire	605	19.12.2002	23.03.2003
Lille-Sequedin (A)	maison d'arrêt	635	19.12.2004	Prévue en 2005
Liancourt (B)	centre pénitentiaire	616	17.02.2004	2004
Toulon-la Farlède (B)	centre pénitentiaire	587	15.04.2004	2004
Meaux-Chauconin (B)	centre pénitentiaire	578	08.07.2004	Prévue en 2005

Source : Direction de l'administration pénitentiaire

Quatre établissements du programme 4.000 ont été mis en service en 2003 et 2004. Il s'agit des établissements de Toulouse-Seysses, Avignon-Le Pontet,

Liancourt et Toulon-la-Farlède. Les deux derniers le seront d'ici 2005 à savoir Lille-Sequedin et Meaux-Chauconin-Neufmontiers.

2.- La rénovation des grands établissements

Ce programme décidé en 1998 concerne les cinq plus grands établissements (maisons d'arrêt de Fleury-Mérogis, Fresnes et Paris-la Santé, centre pénitentiaire de Marseille-Baumettes, établissements de Loos-les-Lille), soit environ un cinquième de la capacité de détention des prisons françaises, pour lesquels le coût de la rénovation ne peut être intégré dans l'enveloppe annuelle des crédits de rénovation de l'administration pénitentiaire. La rénovation de ces établissements représente un coût budgétaire global estimé à 776 millions d'euros.

Initialement orienté vers la remise à niveau des bâtiments et installations avec quelques aménagements fonctionnels minimum, le programme de rénovation des cinq grands établissements pénitentiaires a progressivement été réorienté vers une remise aux normes fonctionnelles (la référence étant le programme de construction en cours) dont les principaux éléments sont l'encellulement individuel, la douche en cellule et la création d'espaces communs nécessaires à la mise en œuvre des actions de réinsertion.

Actuellement, la transformation n'est programmée que dans deux établissements : la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis et le centre pénitentiaire de Marseille-Baumettes, pour lesquels le choix des maîtres d'œuvres est en cours. Les projets concernant la maison d'arrêt de Fresnes sont suspendus, dans l'impossibilité d'entreprendre des travaux sur deux sites à la fois en région parisienne.

En ce qui concerne la maison d'arrêt et centre de détention de Loos, la réflexion menée dans le cadre du programme de rénovation des cinq grands établissements pénitentiaires a d'abord conduit à proposer la création d'un centre pénitentiaire regroupant les deux établissements. Toutefois, les directives sur l'encellulement individuel ainsi que l'étude sur la nouvelle carte pénitentiaire ont conduit à revoir ce projet. Compte tenu des besoins en places de détention qui subsisteront après l'ouverture de la nouvelle maison d'arrêt de Lille-Sequedin et du coût très élevé de maintien des bâtiments actuels, il est envisagé aujourd'hui de construire un centre pénitentiaire de 400 places dans la région lilloise.

En ce qui concerne la maison d'arrêt de Paris-la Santé, l'administration pénitentiaire est contrainte de privilégier, à cause de la surpopulation carcérale, la restructuration de l'établissement à 1.000 places. La mise en œuvre de ce projet difficile, car l'établissement doit être maintenu en fonctionnement pendant les travaux, sera forcément beaucoup étalé dans le temps et devra tenir compte des contraintes induites par la rénovation simultanée d'autres établissements en région parisienne.

B.— LE PROGRAMME DES 11.000 PLACES NOUVELLES

Dans le cadre de la loi d'orientation de 2002, le Garde des Sceaux a fixé les objectifs prioritaires et les moyens budgétaires nécessaires à la mise en place d'un programme de construction de 13.200 places, dont 10.800 places par la construction de nouvelles prisons. Ces établissements seront, pour partie, des établissements de type classique, et, pour d'autres, des maisons centrales dotées du plus haut niveau de sécurité.

Au terme de ce nouveau programme de construction, la capacité du parc pénitentiaire sera portée à près de 60.000 places, soit une augmentation de 20 % par rapport à la situation actuelle. De plus, environ 31.000 place soit plus de la moitié du parc, auront moins de vingt ans d'existence, hors rénovations.

Les phases d'études de faisabilité ont été conduites pour l'ensemble des terrains proposés pour la construction des 9.200 places en métropole. La plupart des sites ont été validés par le Garde des Sceaux ; toutefois les recherches foncières n'ont pas abouti pour quatre établissements : les maisons d'arrêt de Nice et d'Orléans (sites identifiés mais non stabilisés), le centre de détention d'Île-de-France (recherche de sites en cours) et la maison d'arrêt de Lyon. Pour cette dernière trois emplacements ont été proposés : Saint-Priest, Cailloux-sur-Fontaines et Corbas, ce dernier site étant privilégié.

Le tableau ci-après récapitule les sites d'implantation annoncés pour la construction de 10.800 places en établissement pénitentiaire pour adultes :

Direction Régionale	Type d'établissement	Ville retenue	Nombre de places prévues
Bordeaux	centre pénitentiaire	Mont-de-Marsan	400
	centre pénitentiaire	Poitiers	400
Lille	centre pénitentiaire	Dunkerque	400
	centre pénitentiaire	Lille	400
	maison centrale	Vendin-le-Vieil	150
	centre pénitentiaire	Beauvais	400
	centre pénitentiaire	Le Havre	400
Lyon	maison d'arrêt	Lyon	600
	centre pénitentiaire	Bourg-en-Bresse	600
	centre pénitentiaire	Roanne	600
Marseille	maison d'arrêt	Nice	600
	centre pénitentiaire	Ajaccio	300
Paris	centre pénitentiaire	Orléans	600
	centre de détention	Ile-de-France	600
Rennes	centre pénitentiaire	Le Mans (Coulaines)	400
	centre pénitentiaire	Rennes	600
	maison centrale	Alençon	150
Strasbourg	centre pénitentiaire	Nancy	500
	centre pénitentiaire	Colmar	500
Toulouse	centre pénitentiaire	Béziers	600
Outre-mer	maison d'arrêt	Saint-Denis (la Réunion)	600
	maison d'arrêt	Basse-Terre (Guadeloupe)	400
	indéterminé	indéterminé	600

Les établissements de type classique (maisons d'arrêts, centres de détention ou centres pénitentiaire) représenteront 8.900 places de détention. Les montages juridiques seront de deux sortes : 4 établissements (Bourg en Bresse, Rennes, Mont de Marsan, Ajaccio) seront réalisés dans le cadre d'un montage en conception réalisation, et les 4 autres établissements seront engagés dans le cadre d'une consultation reposant sur le principe des montages AOT LOA ouverts par la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI), les autres seront conduits suivant un mécanisme de partenariat public-privé (PPP).

Les deux maisons centrales dotées du plus haut niveau de sécurité figurent aussi dans le programme de construction de nouveaux établissements pénitentiaires de 1.130 millions d'euros. Elles seront réalisées en maîtrise d'ouvrage publique en raison de leur nature très spécifique : une convention de mandat a donc été passée avec l'agence début octobre 2003. Après finalisation du programme détaillé avec la DAP, leur coût sera de 92 millions d'euros. 320 places seront réalisées à Alençon et Vendin-le-Vieil.

Les livraisons des établissements pénitentiaires pour majeurs seront échelonnées à partir de la fin de l'année 2008 afin de permettre le recrutement et la formation des personnels nécessaires à la mise en service des nouvelles structures.

C.- LES ETABLISSEMENTS DESTINES AUX MINEURS

1.- Le programme de rénovation et d'extension des quartiers mineurs des maisons d'arrêt

Il existait début 2003, 853 places mineurs dont 361 aux normes. On notera qu'au 1^{er} juin 2004, 766 mineurs étaient placés en détention. La loi d'orientation doit permettre de porter la capacité totale d'accueil des quartiers mineurs à 1.160 places dont 886 aux normes soit une création de 307 places sur la durée de la loi. Pour ces opérations, 25 millions d'euros sont prévus en autorisations de programme et 12,5 millions en crédits de paiement pour la période 2003-2007 (chapitre 57-60, article 40).

Fin 2003, 71 nouvelles places avaient été créées. A la fin 2004, 983 places devraient être opérationnelles dont 653 aux normes soit une création de 59 places supplémentaires.

Les opérations sont conduites sur tout le territoire français (MA Villefranche, de Bordeaux-Gradignan, de Strasbourg, de Besançon, de Bourges, de Laon, de Rouen, de Tours, CP Varenne, de Nouméa, de Rennes..).

Le coût global des opérations du programme de rénovation-extension de ces quartiers mineurs, s'élève à environ 15 millions d'euros. La totalité de cette enveloppe budgétaire devrait être mise en place d'ici la fin 2004.

Au stade actuel des études, le calendrier prévisionnel de montée en puissance de la capacité des quartiers mineurs prévoit une capacité, fin 2004, de 60 établissements pouvant accueillir 983 mineurs dans 653 places aux normes. La capacité de 1160 places, dont 886 places aux normes, devrait être atteinte mi 2006.

Néanmoins, la création d'établissements pénitentiaires autonomes permettra d'empêcher tout contact des mineurs avec des détenus majeurs et de modifier les heures pendant lesquelles les mineurs pourront sortir de leur cellule afin de se rapprocher du rythme de vie habituel des adolescents.

2.- La construction d'établissements pénitentiaires pour mineurs

Pour renforcer le dispositif de traitement des mineurs récidivistes ou violents la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice prévoit la création de 400 places dans de nouveaux établissements placés sous la responsabilité de l'administration pénitentiaire qui y bénéficiera de l'aide de la protection judiciaire de la jeunesse. Il s'agit d'établissements pénitentiaires conçus pour offrir aux mineurs de 13 à 18 ans détenus une offre d'activités et un encadrement renforcés.

Le programme de construction d'établissements pénitentiaires pour mineurs devrait commencer en 2005. Pour la période 2003-2007, 90 millions d'euros en AP et 45 en CP sont prévus sur le chapitre 57-60, articles 73.

Après l'établissement d'un pré-programme, une convention de mandat a été notifiée en mai 2003 à l'AMOTMJ sur la base d'un montant de 85,8 millions d'euros hors foncier, pour 420 places réparties sur 7 établissements, soit une augmentation de 20 places par rapport au programme de 400 places prévu initialement en loi d'orientation.

Le programme connaîtra un surcoût de 11 millions d'euros environ. En effet, les choix de terrains engendrent des dépenses d'aménagement et de viabilisation supérieures à la provision prévue et d'autre part, le surcoût de construction des établissements est évalué à 7,2 millions d'euros (adaptation des surfaces utiles et coût des équipements technique. Ce surcoût est couvert par un transfert de financement du programme de création et d'extension des quartiers mineurs.

Le Garde des Sceaux a décidé la construction de 7 établissements pour mineurs (EPM) de 60 places chacun, réalisés prioritairement auprès des grandes agglomérations urbaines. Les 7 sites sur les 7 implantations retenues ont été identifiés. Il s'agit de Porcheville, pour la région Paris-Ouest, de Quièvrechain, pour la région Nord-Pas de Calais, de la ZAC Saint Antoine, limitrophe de Marseille, pour la région Sud-Est, de l'Isle d'Abeau, pour la région Lyonnaise, de Lavaur, pour l'agglomération de Toulouse, de Orveaux, pour l'agglomération de Nantes.

Sur le plan procédural, la consultation a été faite en deux lots. L'analyse des offres est achevée et le jury de sélection vient de statuer sur le choix du candidat retenu pour chacun des deux. Au regard du coût final estimé des projets retenus, le montant de la convention de mandat sera monté à 100,7 millions d'euros par voie d'avenant. Les travaux devraient ainsi débiter en 2005, pour une livraison des premiers EPM pour 2007.

Pour ce programme immobilier, l'Administration Pénitentiaire a eu recours à la procédure de marché de conception-construction, qui consiste à réunir un groupement maîtrise d'œuvre-entreprise.

Votre Rapporteur approuve le concept nouveau qui a prévalu dans l'élaboration de ces opérations d'équipement. Le concept des EPM repose en effet sur une forte dimension éducative, les activités étant conduites avec des groupes limités à 6 mineurs, encadrés en permanence par des équipes composées de surveillants - référents mineurs - et d'éducateurs, dans un environnement destiné à promouvoir la vie en collectivité et la responsabilisation individuelle.

La vie des mineurs sera rythmée autour des activités éducatives, culturelles et sportives, avec une forte densité des emplois du temps. Les personnels de la PJJ seront en effectif renforcé et travailleront « en binôme » avec les surveillants.

Bien que les conditions de détention soient conformes aux règles régissant la détention provisoire ou l'exécution d'une peine, la dimension éducative des E.P.M. s'exprimera à tout moment du séjour en détention. L'accueil des familles sera favorisé et l'aménagement des parloirs adapté. Les secteurs d'hébergement seront organisés en unités autonomes d'une dizaine de cellules, dotées des espaces nécessaires à une vie collective encadrée en permanence. Ces unités de vie seront isolées les unes des autres. L'une d'entre elle, de taille plus réduite, sera destinée à accueillir les jeunes filles.

L'emploi du temps des mineurs comportera des temps de formation, d'activités dirigées mais aussi des temps collectifs de promenades, de repas et d'activités de détente. Les mineurs, accompagnés et soutenus dans les différentes activités seront pris en charge de façon continue et cohérente. La période de détention pourra être l'occasion d'un suivi éducatif renforcé du mineur.

Les E.P.S.M. pourront accueillir 60 mineurs, ce qui permettra de parvenir à un équilibre entre la mise en place d'un suivi réellement individualisé des mineurs, la présence d'une offre d'activités continue, le maintien des liens familiaux et les coûts de fonctionnement.

Les secteurs d'hébergement qui comprendront les cellules ainsi que les salles à manger et les salles de détente et les aires de plein air (cours de promenades aménagées) seront séparés des secteurs dévolus aux activités et aux services administratifs. Ce mode d'organisation permet de clairement distinguer les différentes périodes de la journée ou de la semaine comme cela est le cas à l'extérieur des établissements pénitentiaires.

En ce qui concerne les activités dirigées (formation, activités sportives ou socio-éducatives), le nombre de mineurs possible est évalué à 6 pour un adulte. En ce qui concerne les temps collectifs (promenade, repas, temps de détente en salle (jeux vidéo, baby-foot ...) qui se dérouleront dans les secteurs d'hébergement, la présence simultanée des éducateurs de la PJJ et des surveillants permet d'envisager des groupes de 10 mineurs qui composeraient ainsi une unité de vie.

En effet, en créant de nouveaux établissements pénitentiaires, il sera possible de mettre à disposition des enseignants un nombre suffisant de salles de cours pour couvrir la diversité des niveaux scolaires mais aussi de disposer de salles adaptées à la formation professionnelle afin de parvenir à ce que chaque mineur bénéficie, soit de 4h d'enseignement général par jour, soit de 2h d'enseignement général et de 2h de formation professionnelle, ce qui est très supérieur à l'offre actuelle.

Afin d'atteindre cet objectif, il a été calculé que chaque mineur devrait suivre 20 heures de formation par semaine. La taille moyenne des groupes, s'agissant d'adolescents particulièrement difficiles et violents, ne peut pas, par ailleurs, dépasser en moyenne le nombre de six mineurs. Cela conduit à définir des besoins hebdomadaires, pour un EPM de 60 places, à hauteur de 150h d'enseignement général, soit 5 enseignants à temps plein et 50 heures de vacations. Il est projeté que les mineurs pourraient bénéficier d'environ 20 heures d'activités sportives par semaine, y compris donc pendant les fins de semaine qui sont actuellement souvent des périodes de désœuvrement

La quasi totalité des postes créés depuis deux ans ont été dédiés aux actuels quartiers mineurs. Ces postes constituent une partie des postes nécessaires à l'ouverture des futurs EPM : ils devront être, pour partie, redéployés dans les EPM à leur ouverture en 2005 et 2006.

3.- L'extension de l'École nationale d'administration pénitentiaire

Dans le cadre de la loi d'orientation, il a été jugé nécessaire de permettre l'augmentation du nombre d'élèves en formation en portant la capacité actuelle des locaux d'enseignement pédagogiques de l'école de 850 places à 1 200 places. A terme, 70 personnels administratifs et pédagogiques supplémentaires seront accueillis, correspondant à l'augmentation du nombre d'élèves. En outre, sera créé un bâtiment école de détention destiné à l'apprentissage des gestes et pratiques professionnelles. Les travaux ont débuté début 2004 et devraient s'achever début 2005.

Les crédits ouverts ont été de 15 millions d'euros en autorisations de programme et 6 millions d'euros en crédits de paiement en loi de finances 2003 et 2004, dont 11,6 ont été affectés en AP et 3,2 délégués en crédits de paiement pour ces années.

C.— LES CREDITS D'EQUIPEMENT

Les crédits d'équipement de l'administration pénitentiaire sont inscrits sur la chapitre 57-60, à l'article 40 pour les opérations assurées directement par l'administration pénitentiaire, et à l'article 73 pour celles menées à bien par l'Agence de maîtrise d'ouvrage du ministère de la Justice.

Votre Rapporteur a évoqué au début de ce chapitre le programme d'augmentation du parc pénitentiaire décidé en juillet 2003, et qui comporte des mesures d'urgences en faveur de la régulation des phénomènes de surpopulation.

Au titre de l'exercice 2004, une enveloppe de 40 millions d'euros en autorisations de programme a été dégagée par redéploiement de crédits, dont 20 millions ont d'ores et déjà été destinés à des projets nécessitant peu d'études préalables lourdes, et à réalisation des études sur les opérations plus lourdes.

Pour l'année 2005, 30 millions d'euros seront nécessaires pour engager les travaux afin de réaliser 1.000 places prévues sur la base d'un coût moyen de 30.000 euros par place.

– La sécurisation des bâtiments pénitentiaires bénéficiera de **12 millions d'euros** pour la sécurisation des maisons centrales, le brouillage des téléphones portables, la reconnaissance biométrique des détenus, la mise aux normes des miradors et la sécurisation des maisons d'arrêt et centres de détention.

– La maintenance lourde du parc immobilier pénitentiaire bénéficiera de **24,9 millions d'euros** pour réaliser les travaux de maintenance et de sauvegarde du patrimoine (clos et couvert, mise aux normes techniques des installations et des équipements dans les établissements et logements de fonction).

– La mise en œuvre de programmes régionaux de maintenance du parc immobilier (PRMI) et de programmes régionaux de maintenance des dispositifs de sécurisation (PRMDS) bénéficiera de **5 millions d'euros**.

CHAPITRE VI : LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Les crédits de la protection judiciaire de la jeunesse atteindront **613,08 millions d'euros** en crédits de paiement dont **6,85 millions d'euros de moyens nouveaux** en DO au titre de la loi d'orientation et de programmation. Les autorisations de programme s'élèvent à 20 millions d'euros et les crédits de paiement à 10,5 millions d'euros pour les dépenses en capital. Le budget est donc en hausse de 4,42 % et représente 11,22 % des crédits du budget 2005 pour la Chancellerie. Hors changement de périmètre, la progression du budget de la PJJ serait de 4,87 %.

Les moyens humains et financiers obtenus pour les deux secteurs (public et habilité) de la P.J.J. permettront de renforcer le dispositif de traitement des mineurs récidivistes ou violents dans des structures fermées : les quartiers mineurs, les centres éducatifs fermés), de prévenir la récidive (par le milieu ouvert, la réparation, les classes relais) et de mettre à niveau les services de formation et d'administration.

Au projet de loi de finances pour 2005, les crédits du secteur associatif seront abondés d'une mesure nouvelle de 20 millions d'euros. Il s'agit d'une mesure d'ajustement qui risque d'être insuffisante au regard de la prévision de dépenses sur ce chapitre.

Le secteur public bénéficiera de **107 emplois** dont 56 emplois de personnels éducatifs (directeurs, éducateurs, agents techniques d'éducation).

Le taux de réalisation de la loi d'orientation s'élèvera, à la fin 2005, à 52,4 %, à comparer à un taux de réalisation théorique qui devrait atteindre 60 %.

Le tableau suivant présente les crédits de la P.J.J pour 2005 et leur évolution par rapport à l'année 2004.

CREDITS DE LA P.J.J POUR 2005

(en millions d'euros)

Services judiciaires	LFI 2004	PLF 2005	Évolution 2004/2005 (en %)
Dépenses ordinaires (CP)	573,62	602,56	5,05
Dépenses en capital (CP)	11,00	10,50	- 4,55
Total des CP	584,62	613,06	4,87
Autorisation de programme	26,10	20,00	- 23,37
Créations nettes d'emplois	203	88	
dont corps éducatifs	162	56	
dont autres personnels	41	32	

Source : ministère de la Justice.

Le budget total de la Direction de la PJJ s'élève à 346,63 millions d'euros, dont 57 % pour le secteur public et 266,44 millions d'euros, soit 43 %, pour le

secteur habilité. Le tableau suivant présente la répartition des crédits pour 2005, ainsi que leur évolution par rapport à 2004.

	2004	2005	variation	
	<i>en M°€</i>	<i>en M°€</i>	<i>en M°€</i>	%
personnels	255,26	257,29	2,03	+0,8 %
fonctionnement	71,47	75,89	4,42	+6,2 %
subventions	2,96	2,95	-0,01	-0,3 %
équipement	11,00	10,50	-0,50	-4,5 %
Secteur public	340,69	346,63	5,94	+1,7 %
Secteur habilité	246,44	266,44	20,00	+8,1 %
Budget total PJJ	587,13	613,07	25,94	+4,4 %

Les crédits consacrés au **secteur associatif habilité** progressent de 20 millions d'euros **soit + 8,1 %** et représentent 43 % du budget total de la DPJJ. Cette évolution des crédits s'explique par l'achèvement du programme des centres éducatifs renforcés et par la montée en charge du programme des centres éducatifs fermés. Ainsi en 2005, 14 nouveaux centres éducatifs fermés sont créés.

Les moyens destinés au **secteur public progressent de 5,9 millions d'euros soit 1,7 %**. Près des trois quarts des crédits sont consacrés aux personnels (rémunérations, indemnités, charges sociales).

I.- L'ACTIVITE DE LA P.J.J.

L'activité de la protection judiciaire de la jeunesse a augmenté à nouveau en 2003, mais de manière plus modérée qu'en 2002. La croissance de l'activité totale résulte de l'augmentation soutenue des prescriptions pénales (+ 11 % depuis 2001) particulièrement en milieu ouvert (+ 18 % depuis 2001) mais aussi en placement collectif (+ 23 % en 3 ans). Cette croissance du champ pénal s'oppose au déclin des mesures éducatives civiles (mineurs en danger) où le placement diminue de - 6,3 % en 3 ans et où le milieu ouvert diminue de - 2,6 % en 2002 et de - 1,2 % en 2003.

On peut constater une certaine spécialisation des services: le secteur public concentre son action sur le milieu ouvert pénal, en forte croissance, d'où un déclin sur l'activité civile en milieu ouvert. Son activité se concentre sur le public adolescent. Le secteur associatif apparaît quant à lui centré sur les jeunes enfants et les mesures civiles, mais toutefois fortement engagé dans la gestion des CER et des CEF.

La loi d'orientation et de programmation pour la Justice fixait à la direction de la PJJ l'objectif de réduire **le délai de prise en charge** par le secteur

public des mesures pénales (placement et milieu ouvert) de 51,9 jours, chiffre constaté en 2002, à 15 jours en 2007. En 2003, ce délai a été réduit à 48,5 jours.

Le stock des **mesures en attente** comptabilisées au 31 octobre pour l'ensemble du secteur public et associatif passe de 7.251 mesures en 2002 à 5.249 en 2003 (- 30 % depuis 1998). La baisse est forte entre 2002 et 2003 (- 19,8 %). Le taux de mesures en attente rapporté aux mesures en cours ne cesse de diminuer alors que l'activité progresse : 5,4 % en 1999, 3,6 % en 2003.

Globalement, pour le secteur public, dans un contexte de hausse sensible de l'activité générale entre 2001 et 2003 (+ 5,3 %) induite par le milieu ouvert (+ 8 %), le stock total de mesures en attente diminue sensiblement (- 30,4 %) tant en investigations (- 27 %) qu'en milieu ouvert (- 22 %). Il n'y a pas de mesures de placement en attente puisque ces dernières sont traitées dans la journée.

Toutes mesures confondues, le secteur associatif habilité connaît une diminution de 13 % des mesures en attente entre 2001 et 2003. Parallèlement, le nombre de mesures suivies chaque année a augmenté de 3,31 % en trois ans. En milieu ouvert, malgré une croissance équivalente de l'activité (+ 3,1 %), la baisse des mesures en attente est encore plus marquée.

II.- LES MESURES CONCERNANT L'EMPLOI

Au 1^{er} septembre 2004, les effectifs réels, tous corps confondus, sont au nombre de 7.510 personnes, dont 3.992 personnels éducatifs. Les recrutements en cours au second semestre 2004 portent notamment sur 455 emplois qui se répartissent comme suit: 270 postes ouverts aux éducateurs, 51 postes ouverts aux agents techniques d'éducation, 74 postes ouverts aux ouvriers professionnels et maîtres ouvriers, 35 postes ouverts aux adjoints administratifs et 25 postes ouverts aux assistants de service social.

Dans la perspective de la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances, une carte des emplois est actuellement en cours d'élaboration au sein de la DPJJ qui a pour but d'attribuer à chacune des régions les moyens nécessaires en personnel pour atteindre les objectifs qui leur sont assignés, notamment dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation.

A.- LES CREATIONS D'EMPLOIS EN 2005

Dans le cadre de la loi d'orientation, **101 emplois sont créés en 2005**. Elles permettent la mise en œuvre de deux objectifs prioritaires.

Le premier est la prise en charge adaptée et renforcée pour les mineurs récidivistes ou violents. A cette fin, il est prévu de créer **50 emplois** d'éducateurs pour le suivi des jeunes incarcérés dans 20 nouveaux quartiers mineurs, compte tenu des résultats très positifs déjà enregistrés depuis un an au titre de cette action.

Le second est la mise à niveau des services de formation et d'administration et le renforcement des capacités d'encadrement : **51 emplois** dont 2 directeurs, 35 attachés et 14 secrétaires administratifs. Il s'agit notamment de mettre en œuvre la loi organique relative aux lois de finances et de lancer dès 2005 la déconcentration des ressources humaines, conformément aux engagements du Garde des Sceaux dans sa réponse au rapport public de la Cour des Comptes de 2003.

Par ailleurs, 17 emplois de personnels exerçant leurs fonctions à l'administration centrale sont transférés de la DPJJ sur le budget de la Direction de l'administration générale et de l'équipement, ce qui clarifiera le statut de ces personnels et améliorera leur situation indemnitaire. Le transfert de deux emplois accompagne l'opération conduite vers les caisses d'allocations familiales. En outre, l'extension des missions de la protection judiciaire de la jeunesse à la Polynésie Française entraîne la création de **6 emplois**.

Au total, les effectifs budgétaires s'élèvent pour 2005 à 8.044 personnels dont 4.068 éducateurs et chefs de service éducatifs. Les effectifs ont progressé de 41 % de 1994 à 2004.

B.— LA DIVERSIFICATION DES RECRUTEMENTS

L'entrée en vigueur du décret n° 2004-19 du 5 janvier 2004 relatif au statut particulier des éducateurs de la PJJ a permis de mettre en œuvre la diversification des modes de recrutement pour les concours organisés cette année.

Outre les concours « classiques » sur épreuves, à titre interne et à titre externe, sont ouverts trois autres modes d'accès au corps des éducateurs de la PJJ.

Le concours dit « troisième voie » est réservé aux candidats justifiant d'une activité professionnelle, d'un mandat électif ou d'un engagement de responsable associatif hors qualité de fonctionnaire, de militaire ou d'agent public. À l'issue des épreuves organisées au mois d'avril 2004, le concours ouvert pour 62 postes a permis le recrutement de 33 lauréats qui ont pris leurs fonctions en septembre ;

Le concours sur titre est réservé aux personnes titulaires du DEES (diplôme d'état d'éducateur spécialisé). Le concours ouvert pour 39 postes a permis de recruter 18 lauréats également entrés dans le corps en septembre.

Enfin, la liste d'aptitude qui sera établie à l'automne 2004 permettra également la promotion interne d'agents de la PJJ qui rejoindront la promotion 2005 pour leur formation.

La PJJ a obtenu l'autorisation de gager 800 emplois pour le recrutement d'agents contractuels sur des postes de titulaires, parmi lesquels 320 postes peuvent être consacrés à des éducateurs contractuels, dont 220 sont réalisés à ce jour. Cette autorisation apporte une souplesse de gestion dans une période de forte

rotation, les départs à la retraite s'ajoutant aux créations d'emplois. La capacité d'accueil actuelle du Centre de formation, le CNFE apparaît aujourd'hui insuffisante pour permettre la formation simultanée de telles promotions de stagiaires.

C.- L'AMELIORATION DES CARRIERES

Dans le budget 2005, le total des sommes consacrées aux mesures catégorielles s'élève à 807.000 euros et traduit la poursuite de l'effort d'amélioration de la situation des personnels.

Les mesures statutaires comportent un financement de 277.000 euros (hors provisions des années précédentes). A ce titre, la réforme du statut des personnels de direction a fait l'objet d'un accord interministériel, avec un financement intégral de la réforme dont le coût total dépasse 1 million d'euros. Les crédits utilisés comprennent les provisions des années précédentes et une mesure nouvelle. Elle sera mise en œuvre en 2005 avec la parution des nouveaux textes statutaires.

Les mesures **d'amélioration des carrières** (transformation d'emplois et de repyramidage) s'accompagneront d'un budget de 391.000 euros. Poursuivant l'effort important entrepris l'an dernier, cette amélioration portera sur les carrières des agents (80 emplois repyramidés), et la transformation de 20 emplois d'adjoints administratifs en emplois de secrétaires administratifs. En outre, la poursuite du plan pluriannuel de transformation des emplois d'agents administratifs en adjoints administratifs pour 77 emplois aboutit à l'extinction complète du corps des agents administratifs.

L'aménagement du **régime indemnitaire** est réalisé cette année au bénéfice de certains personnels administratifs par une amélioration du taux moyen indemnitaire des secrétaires administratifs et des attachés. Cette mesure constitue la première étape d'un rapprochement du niveau indemnitaire PJJ avec ceux des autres directions relevant du ministère de la justice. Elle sera complétée par d'autres revalorisations dans les années à venir. Elle s'accompagne d'un effort financier de 138.000 euros.

III.- LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT EN HAUSSE

Hors crédits de rémunérations, les crédits de fonctionnement du secteur public progressent de **4,42 millions d'euros soit 6,2 %** (après une progression de 5,3 % l'an dernier).

Ces moyens nouveaux se décomposent en :

– 0,4 millions d'euros de crédits pour l'informatique d'initiative centrale (réécriture et fiabilisation de l'application GAME notamment)

– 4 millions d’euros de crédits pour améliorer le fonctionnement des services éducatifs et pour la formation. L’incidence des 101 créations d’emploi L.O.P.J. et la perspective de création d’une unité éducative en Polynésie Française représentent la moitié de cette augmentation. Un quart de ces crédits est consacré à la prise en compte de l’augmentation des coûts locatifs et de l’entretien du patrimoine. Le dernier quart complète les crédits destinés à la formation. Cet effort accru de formation accompagnera la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances et l’évolution des systèmes d’information qu’elle implique.

IV.– LES STRUCTURES D’ACCUEIL ET LA POLITIQUE D’EQUIPEMENT

La LOPJ prévoyait d’augmenter de 500 places la capacité des quartiers mineurs et d’améliorer les conditions de détention dans les structures existantes ; ce programme aura été achevé sur seulement trois ans, car l’achèvement est prévu en 2005. 1160 places de détention devraient avoir été réalisées ou mises aux normes à cette échéance.

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse disposera en 2005 de **20 millions d’euros d’autorisations de programme** réparties ainsi :

- 4 millions d’euros dans le cadre de la loi d’orientation et de programmation pour la création de Centres éducatifs fermés ;
- 14 millions d’euros dans le cadre de l’accompagnement de la L.O.P.J. pour la délocalisation du Centre national d’études et de formation (6 millions d’euros), l’amélioration de l’état du patrimoine et la sécurité (5 millions d’euros), le renforcement du milieu ouvert (2 millions d’euros, et le renforcement de l’administration territoriale (1 millions d’euros) ;
- 2 millions d’euros hors L.O.P.J. pour la poursuite des programmes antérieurs : l’amélioration du dispositif de placement en hébergement (foyers, centres éducatifs renforcés et centres de placement immédiat), soit 1 millions d’euros, et le développement des activités d’insertion (1 millions d’euros).

Le montant des crédits de paiement s’élève à **10,5 millions d’euros**.

A.– L’ADAPTATION DES STRUCTURES D’ACCUEIL AUX MESURES JUDICIAIRES

La prépondérance de l’activité pénale des services de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse s’est confirmée en 2003 (+ 3 % entre 2002 et 2003). Les mesures en assistance éducative régressent très légèrement (-1,6 % entre 2002 et 2003) et représentent 34,5 % de l’activité des services du secteur public tandis que les mesures de protection des jeunes majeurs en représentent 1,8 %.

Le secteur associatif se voit également confier de plus en plus de mesures éducatives pénales (+33,7 % de mesures nouvelles en trois ans), même si celles-ci représentent moins de 12 % en 2003 du total des mesures confiées (88 % étant ainsi des mesures civiles : article 375 du code civil et décret de 1975).

Au sein de l'activité pénale, la prise en charge des mineurs les plus réitérants, est en outre prédominante : l'article 16 bis, la libération conditionnelle, la réparation, le SME, le suivi socio-judiciaire et la liberté surveillée, représentant près de 60 % de l'activité. Il faut, en outre, tenir compte de l'investissement important que représente la mise en œuvre de ces mesures (recherche de lieu d'exécution des SME, partenariat, relation avec le réseau associatif et les collectivités territoriales....).

Cette spécialisation sur les mineurs les plus difficiles se traduit par une plus grande spécialisation des structures et par des évolutions des pratiques éducatives.

La protection judiciaire de la jeunesse a adapté ces structures à cette évolution. C'est ainsi qu'ont été créés les centres éducatifs renforcés puis les centres de placement immédiat, dont les cahiers des charges reposent sur la prise en compte spécifique de mineurs délinquants, multirécidivistes ou simplement mineurs très marginalisés avec des comportements particulièrement difficiles à gérer. Rôle des activités comme facteur de socialisation, encadrement éducatif accru, travail sur l'idée de réparation, ces nouvelles structures débouchent sur de nouvelles modalités du travail éducatif. La mesure de réparation a également fortement contribué à développer l'idée d'un travail spécifique auprès des mineurs délinquants, avec l'idée d'une confrontation positive du mineur comme auteur du délit avec sa victime.

La loi d'orientation du 9 septembre 2002 a confirmé cette nécessaire adaptation à des mineurs récidivistes ou violents avec la création des centres éducatifs fermés, la mise en place de nouvelles sanctions éducatives et l'inscription de la protection judiciaire de la jeunesse dans un travail éducatif au sein des quartiers mineurs des maisons d'arrêt et, dans les prochaines années, au sein des nouveaux établissements pénitentiaires pour mineurs qui seront créés à partir de 2006.

1.- Les centres éducatifs renforcés

Les 71 centres éducatifs renforcés sont de petites structures (5 à 8 places), capables de répondre aux problèmes posés par les mineurs délinquants ou en situation de grande marginalisation qui restent à l'écart des institutions existantes, au risque de la récidive et de l'incarcération. Ils permettent un séjour de rupture de trois à six mois avec un encadrement renforcé (en secteur public 8 personnes pour 6 à 7 mineurs dans chaque CER) et continu (de jour comme de nuit). Les activités y sont diversifiées permettant au jeune de construire un projet individuel. La mise

en service des CER a permis de monter des projets diversifiés qui ont instauré des ruptures dans des trajectoires délinquantes.

1159 jeunes ont été accueillis en centres éducatifs renforcés en 2003 contre 894 en 2002.

Ces objectifs imposent de recruter des équipes pédagogiques fortement mobilisées et disposant de compétences techniques et pluri-professionnelles (éducateurs spécialisés, artisans, sportifs souhaitant s'inscrire dans des métiers pédagogiques).

Globalement, les CER répondent aux attentes qui ont conduit à leur conception. Ils ont permis d'apporter une solution à des mineurs incapables d'accepter la règle de structures collectives et qui n'avaient d'autre alternative que la rue ou la détention. Au 15 juillet 2004, 72 centres éducatifs renforcés sont ouverts dont 66 associatifs et 6 du secteur public.

Le nombre de centres ouverts paraît correspondre de manière satisfaisante aux besoins en la matière. L'ouverture de quatre centres associatifs est programmée d'ici la fin de l'année.

La moyenne d'âge des jeunes accueillis en CER se situe à 16 ans et 3 mois. Ils ont été confiés pour 90 % d'entre eux par un juge pour enfants au titre de l'ordonnance du 2 février 1945. Plus de 95 % sont des garçons issus à 85 % d'une famille monoparentale. A l'origine de leur placement en CER, la nature du délit relève en grande majorité d'une atteinte aux biens et aux personnes.

Près de 20 % étaient incarcérés avant leur placement. A la sortie, 18 % ont pu retourner dans leur famille sans mesure éducative et 40 % avec une mesure éducative, 35 % ont été placés en foyer ; ce qui marque une resocialisation de ces mineurs. Toutefois 12 % étaient incarcérés.

Au 1^{er} octobre 2004, 66 centres éducatifs renforcés gérés par le secteur associatif habilité sont administrativement ouverts. L'encadrement est assuré par 11 ETP (équivalent temps plein) soit un taux d'encadrement de deux adultes pour un jeune.

Les principales difficultés tiennent pour l'essentiel aux réactions souvent négatives de l'environnement local des sites d'implantation des centres et à la constitution d'équipes homogènes, aptes à faire face à la prise en charge de mineurs aux comportements très difficiles.

La difficulté à recruter et à garder des éducateurs est forte. Aujourd'hui, plus de 75 % des intervenants éducatifs en CER sont dépourvus de diplômes spécialisés dans le champ éducatif. La grande majorité d'entre eux attendent une reconnaissance personnelle et institutionnelle de leur engagement dans les projets mis en œuvre par les centres éducatifs renforcés. C'est la raison pour laquelle une expérimentation de formation qualifiante des personnels éducatifs sera mise en

œuvre à compter de septembre 2004 pour une durée de 2 ans, afin, d'une part, d'assurer la pérennisation des centres éducatifs renforcés et d'autre part, d'améliorer la qualité des prises en charge éducatives.

Les dépenses de fonctionnement des centres éducatifs renforcés du secteur public sont imputées sur le chapitre 34-34 art 20. Une étude analytique des budgets réalisés est établie à partir de l'application COBRA et permet d'extraire les dépenses par fonction (éducative et administrative) et de faire apparaître celles concernant les différents types d'établissements et services, donc de suivre plus particulièrement les paiements effectués sur l'hébergement en centres éducatif renforcés.

Les dépenses de fonctionnement pour les centres éducatif renforcés sont liées au coût moyen journalier estimé pour 2004 à 361,20 euros. 1 % des dépenses globales de fonctionnement est destiné aux centres éducatifs renforcés. La prévision budgétaire imputable sur le chapitre 37-33 du ministère de la justice est de 37,902 millions d'euros en 2004

2.– Les centres éducatifs fermés

La loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 définit dans son article 22 les centres éducatifs fermés comme « *des établissements publics ou des établissements privés habilités dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État, dans lesquels les mineurs sont placés en application d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis avec mise à l'épreuve.*

La loi d'adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité du 9 mars 2004 a étendu les hypothèses de placement dans un centre éducatif fermé au cadre de la libération conditionnelle. Ce type de placement est donc désormais possible tant dans la phase présentencielle que dans les phases sententielles et postsentencielle.

Un cahier des charges (pour le secteur associatif habilité) et une instruction de service (pour le secteur public) définissent le contenu éducatif ainsi que le cadre administratif et financier des centres éducatifs fermés. Un additif du 25 juin 2003 renforce les prescriptions relatives à la prévention des fugues.

Neuf centres éducatifs fermés ont été créés par arrêté préfectoral. Ils ont accueilli 146 mineurs âgés de 13 à 18 ans.

Centre éducatif fermé de Lusigny	24
Centre éducatif fermé de Sainte Eulalie	21
Centre éducatif fermé de Valence	34
Centre éducatif fermé de Saint-Denis le Thiboult	17
Centre éducatif fermé de Beauvais	14
Centre éducatif fermé de Mont de Marsan	17
Centre éducatif fermé de Hendaye	7
Centre éducatif fermé de Tonnoy	9
Centre éducatif fermé de l'Hôpital le Grand	3

Pour les huit centres du secteur associatif, le nombre prévisionnel de journées à payer à la fin de l'exercice 2004 est de 20.197 jours sur la base du coût moyen de 625,45 euros soit un montant total de dépenses de 12,632 millions d'euros.

La mise en œuvre du dispositif couvrira les années prévues par la LOPJ, soit jusqu'en 2007. Pour l'année 2005, l'objectif est de créer 14 nouvelles structures destinées à accueillir chacune 10 mineurs.

Trois autres centres, relevant du secteur associatif habilité, sont programmés d'ici la fin de l'année ou le début 2005 : Lusigny sur Barse (Aube), en septembre 2004, Moissannes (Haute Vienne), en octobre 2004, et Autun (Saône et Loire), en janvier 2005.

Au 11 août 2004, 8 projets d'établissements parmi les 14 prévus ont d'ores et déjà été validés par l'administration centrale, à savoir : St Paul d'Espis (Tarn et Garonne), Saverne (Bas Rhin), St Venant (Pas de Calais), Cagnes sur Mer (Alpes Maritimes), Département du Rhône (en cours de localisation), Département de l'Isère (en cours de localisation), Montbéliard (Doubs) et Narbonne (Aude).

Après plus d'une année de fonctionnement, les constats suivants peuvent être faits, grâce au dispositif d'évaluation mis en place dès la création des centres. Un premier rapport d'étape portant sur les quatre premiers centres a établi que les fugues se sont raréfiées et que les jeunes ont effectué, depuis, des suites de prise en charge qualifiées d'encourageantes.

Pour ce qui concerne les modalités de prise en charge à la sortie, 50 % de jeunes ont été placés dans les structures d'hébergement classique de la PJJ ou en famille d'accueil avec suivi PJJ, 30 % ont bénéficié d'un retour dans leur famille avec suivi éducatif PJJ, 16 % ont été incarcérés (motif de la sortie) avec suivi PJJ, quelques jeunes ont été hospitalisés en service pédo-psychiatrique, avec suivi PJJ, et les derniers sont devenus jeunes majeurs avec suivi PJJ.

Pour ce qui concerne leur scolarité ou leur formation, 32 % ont bénéficié d'une remise à niveau scolaire leur permettant d'accéder au dispositif de droit commun, 16 % d'un retour direct en scolarité classique, 32 % d'un pré-apprentissage ou d'un apprentissage et 20 % d'une formation professionnelle.

Le prix de journée dans les CEF s'établit à environ 550 à 600 euros en 2004, selon les établissements.

Il est observé, en dépit de quelques pics ponctuels, **une diminution du nombre des mineurs incarcérés depuis deux ans**. De 834 mineurs détenus lors du lancement du programme CEF en mars 2003, ils sont 739 mineurs incarcérés en janvier 2004, alors que 7 CEF passaient la barre des 100 mineurs accueillis. Au 1^{er} juillet 2004, 751 mineurs étaient incarcérés et les 9 CEF hébergeaient 143 jeunes.

Il semble donc que les CEF remplissent effectivement leur mission d'alternative à l'incarcération tant pour les mineurs prévenus que pour les mineurs condamnés.

B.– LE DEPASSEMENT RECURRENT DE LA DOTATION PAR LE SECTEUR ASSOCIATIF HABILITE

Le secteur associatif représente une part très importante, du budget total de la DPJJ, tant au niveau des dépenses (44 % des dépenses ACCT en 2003) qu'au niveau des dotations (41 % au budget 2004).

Le secteur associatif est financé conjointement :

– par l'État pour les mesures concernant le placement des mineurs délinquants relevant de l'ordonnance de 1945 et les jeunes majeurs relevant du décret du 18 février 1975, et pour l'ensemble des investigations ;

– par les conseils généraux pour les autres mesures éducatives concernant les mineurs en danger faisant l'objet d'une mesure éducative sous mandat judiciaire sur la base de l'article 375 du code civil.

Dans le cadre de la réglementation actuelle, **la DPJJ n'a pas la capacité de réguler l'évolution de ce poste de dépense**, tant au niveau des volumes qu'au niveau des coûts unitaires. En effet les établissements du secteur associatif facturent au ministère de la justice les prises en charges éducatives prescrites par l'autorité judiciaire.

Les magistrats prescripteurs n'ont pas de compte à rendre sur leurs décisions et sont en règle générale plus sensibles aux enjeux concrets et immédiats liés au règlement de situations individuelles qu'à celui de la maîtrise de la dépense publique.

De plus, le secteur associatif joue un rôle majeur dans la mise en œuvre du programme CEF. Il convient de trouver les solutions permettant de combler l'écart entre le chiffrage initial présenté dans la LOPJ et la dépense réellement constatée : le coût unitaire moyen d'un CEF (1,83 millions d'euros/an) est trois fois plus élevé que le coût initialement prévu (0,52 millions d'euros, sur la base du coût de fonctionnement des CER). Ce coût unitaire résulte du cahier des charges des CEF, défini postérieurement au vote de la LOPJ.

Ces dépenses liées au financement du secteur associatif ont un caractère obligatoire qui justifie le caractère provisionnel du chapitre 37-33 (Etat G). Celui-ci permet d'abonder les crédits ministériels concernés à partir d'une dotation spécifique «budget des charges communes».

En 2004, la dotation budgétaire accordée sur le chapitre 37-33 (251 millions d'euros dont 5 au titre des reports 2003 sur 2004) pour le financement du secteur associatif ne permet pas de faire face aux dépenses

prévues sur ce chapitre (292 millions d'euros, selon les dernières estimations disponibles), compte tenu d'une part d'importants reports de charges (qui résultent notamment de l'annulation de 29 millions d'euros sur les reports de crédits 2002-2003) et d'autre part de l'évolution de l'activité dans les CER et les CEF. La direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) avait déjà alerté la direction du Budget sur ce sujet, notamment à l'occasion de la préparation du budget 2005.

Une demande d'abondement de crédit pour 2004 a donc été transmise à la direction du budget.

Il est probable **compte tenu des prévisions de dépenses des directions régionales et malgré 20 millions d'euros de mesures nouvelles sur ce chapitre, que les dotations obtenues seront insuffisantes pour couvrir l'ensemble des charges attendues en 2005**. La conjonction de l'effet prix (2,6 %) due à la convention collective du secteur, de la montée en charge des centres éducatifs fermés et de l'extension en année pleine des nouveaux centres éducatifs renforcés explique cette insuffisance, en dépit des économies engagées et d'une maîtrise des autres articles de ce chapitre.

V.- LES PERSPECTIVES D'EXPERIMENTATION DE LA DECENTRALISATION

Dans le cadre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, il est prévu d'expérimenter l'extension des compétences des conseils généraux dans l'exécution des décisions prononcées par les juridictions en matière d'assistance éducative. Cette expérimentation est ouverte pour cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Les candidatures sont effectuées auprès du Garde des Sceaux dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi et ce, après publication de la loi organique.

Le Garde des Sceaux doit se prononcer dans les quatre mois suivant le dépôt des candidatures. Les dossiers des départements candidats à l'expérimentation seront instruits par la protection judiciaire de la jeunesse au plan déconcentré puis national. La direction de la protection judiciaire de la jeunesse est chargée d'élaborer une grille d'indicateurs et de préparer les conventions-types.

Dans les départements qui seront retenus par le Ministre de la justice pour conduire cette expérimentation, l'article 59 prévoit la suppression de la possibilité pour le juge de confier directement un mineur ou l'exercice d'une mesure à un organisme public ou privé en matière d'assistance éducative. C'est ainsi qu'au titre de l'article 59-2 "dans les départements retenus pour l'expérimentation, le service de l'aide sociale à l'enfance est seul compétent pour assurer la mise en œuvre des mesures prises par les magistrats au titre de l'article 375-2, du 3° de l'article 375-3, de l'article 375-4 et de l'article 375-5 du code civil, à l'exception de celles dont l'exécution est confiée aux personnes physiques et aux établissements mentionnés à l'article 375-9 du même code".

Ainsi, dans les départements soumis à expérimentation, le juge des enfants sera amené à confier au service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) la mise en œuvre des mesures qu'il ordonne à charge pour ce service de choisir l'organisme qui exécutera la mesure. Cette modalité de répartition des compétences n'est pas nouvelle en soi puisqu'elle correspond d'ores et déjà largement aux pratiques en cours. Il appartiendra aux services de l'ASE d'assurer eux-mêmes les mesures d'assistance éducative ou de faire appel à des organismes publics ou privés associatif pour la mise en œuvre des mesures qui leur sont confiées.

CHAPITRE VII : LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Les crédits de paiement atteindront **174,84 millions d'euros** dont 7,015 millions d'euros de dépenses ordinaires au titre de la loi d'orientation et de programmation de 2002. 12,3 millions d'euros sont prévus en autorisations de programme au titre de cette loi. Le budget est en hausse de 3,25 % et représente 3,20 % des crédits du budget 2005 pour la justice.

CREDITS DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES POUR 2005

(en millions d'euros)

Services judiciaires	LFI 2004	PLF 2005	Évolution 2004/2005 (en %)
Dépenses ordinaires	157,12	164,54	4,72
Dépenses en capital	12,30	10,30	- 16,20
Total des CP	169,42	174,84	3,20
Autorisation de programme	15,50	13,6	- 10
Créations nettes d'emplois	91	45	
dont magistrats	42	21	
dont fonctionnaires et contractuels	49	24	

Source : ministère de la Justice.

I.- L'EVOLUTION DE L'ACTIVITE DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

La difficulté majeure à laquelle est confrontée la justice administrative, notamment les cours administratives d'appel, est aujourd'hui celle des **délais de jugement**.

Cette situation s'explique, d'une part, par l'augmentation continue du contentieux, qui a progressé en moyenne de plus de 20 % durant les cinq années précédant la loi d'orientation et, d'autre part, par l'insuffisance des effectifs des juridictions administratives.

Afin de remédier à cette situation, la loi d'orientation a prévu de doter les juridictions administratives de moyens nouveaux, afin notamment de poursuivre l'objectif de ramener à un an, à l'issue de la période, les délais de jugement devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, comme c'est déjà le cas devant le Conseil d'État.

Cet objectif a été repris dans le cadre du projet annuel de performance du programme «justice administrative».

La réalisation de l'**objectif « réduire les délais de jugement »** sera suivie, au Conseil d'État, dans les cours administratives d'appel et dans les tribunaux administratifs, grâce à un indicateur unique qui permettra de mesurer, pour chaque

niveau de juridiction et de manière indépendante, « le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock ».

Il convient cependant de relever que l'objectif consistant à ramener le délai de jugement à un an ne pourra pas être atteint en 2007 devant les tribunaux administratifs, eu égard à la très forte hausse du contentieux constatée (en données brutes : + 17 % en 2003, + 27 % au 1^{er} semestre 2004 par rapport à la même période de l'année précédente) et du **retard que prendra l'exécution de la loi d'orientation et de programmation pour la justice en 2005**, le présent budget n'accordant à la juridiction administrative que **la moitié des créations de postes** correspondant à une exécution linéaire de la loi sur cinq ans.

A.— LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Le nombre annuel d'affaires enregistrées en données nettes s'est accru de près de 50 % au cours des dix dernières années.

Après une période de progression quasi continue de 1991 à 1998, le nombre d'affaires nouvelles enregistrées devant les tribunaux administratifs s'est stabilisé jusqu'en 2002. Depuis l'année 2003, on constate à nouveau une très forte progression des entrées, liée notamment à l'augmentation du contentieux des étrangers et du contentieux des pensions. Le mouvement se poursuit, puisque les résultats des six premiers mois de l'année 2004 font craindre une augmentation du total des entrées de plus de 20 % par rapport au volume constaté en 2003.

Le nombre d'affaires jugées s'est élevé à 118.915 en 2002, et à **127.035 en 2003**. Le nombre d'affaires jugées s'est accru de façon quasi continue de 1993 à 2003. Il est ainsi supérieur de près de 63 % en 2003 à celui relevé dix ans auparavant. Cette évolution favorable reflète à la fois les effets du renforcement des effectifs de magistrats et l'amélioration de la productivité au sein des juridictions.

En 2003, le nombre d'affaires réglées a, de nouveau, fortement progressé mais dans une proportion moindre que celui des affaires enregistrées. De ce fait, le ratio des affaires traitées sur les affaires enregistrées a connu une baisse sensible, en étant ramené à 99 %.

Le nombre d'affaires en stock s'élevait à 197.913 à la fin 2003. Les prévisions pour 2004 font craindre que le niveau du stock d'affaires en instance devant les tribunaux administratifs repasse fortement au-dessus de la barre des 200 000 affaires, et ce malgré une nette augmentation de la productivité des juridictions.

Le **délai moyen « enregistrement - notification » des affaires jugées s'établit à 1 an, 10 mois, et 2 jours** pour l'année 2003.

B.— LES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

Le nombre d'affaires traitées a été de 14.281 en 2002, et de **16.700 en 2003**. Le volume des affaires traitées a progressé de près de 173 % entre 1993 et 2003. Après une certaine stabilisation en 2001, il connaît depuis 2002 une forte progression, pour atteindre en 2003 16.700 affaires.

Cette amélioration très sensible s'explique notamment par la création des cours administratives d'appel de Marseille en 1997, puis de Douai en 1999.

Les résultats statistiques de l'année 2003 sont encourageants et témoignent du bien-fondé de la démarche engagée par la signature des « contrats d'objectifs » à la fin de l'année 2002, prévoyant à la fois un renforcement des moyens et une augmentation du nombre d'affaires jugées par magistrat, grâce à l'amélioration des méthodes de travail. En effet, les objectifs définis pour cette première année d'application des contrats ont tous été atteints, voire dépassés.

La situation devrait encore s'améliorer fin 2004. En effet, les cours bénéficient à nouveau, en application des « contrats d'objectifs », de moyens supplémentaires. En outre, le décret n° 2003-543 du 24 juin 2003, qui généralise l'obligation du ministère d'avocat en appel et supprime la voie de l'appel dans certaines matières relevant en première instance de la procédure du juge statuant seul, produit actuellement ses pleins effets. Enfin, la création d'une nouvelle cour administrative d'appel à Versailles, effective depuis le 1^{er} septembre 2004, devrait permettre d'alléger la charge reposant sur celle de Paris.

Le nombre des affaires en stock s'élève à 40.968 fin 2002, et à 40.058 au 31 décembre 2003.

En 2003, pour la première fois depuis leur création, les juridictions d'appel ont traité plus d'affaires qu'elles n'en ont reçues, permettant ainsi une diminution du stock des affaires en instance. Cette évolution favorable devrait se poursuivre en 2004. **Le délai prévisible moyen des affaires en stock pourrait ainsi être ramené à 2 ans au 31 décembre 2004.**

C.— LE CONSEIL D'ÉTAT

Le chiffre des affaires enregistrées au cours du premier semestre 2004 comparé à celui du premier semestre 2003 fait apparaître une forte augmentation, due principalement à l'accroissement du nombre des pourvois en cassation, notamment ceux dirigés contre les arrêts des cours administratives d'appel (+ 10,7 %), ainsi que ceux dirigés contre les décisions rendues en premier et dernier ressort par les tribunaux administratifs, d'une part, en matière de référé (+ 23,5 %), et, d'autre part, en application du décret du 24 juin 2003 entré en vigueur au 1^{er} septembre 2003 (639 affaires enregistrées).

Le nombre d'affaires jugées a été de 11.402 en 2002, et de **11.135 en 2003**. Pour ces deux années, le nombre des affaires jugées a diminué par rapport aux deux années précédentes, mais comme pour les entrées, il faut souligner que ce chiffre est minoré du fait de la réforme de la procédure de règlement des questions de compétence à l'intérieur de la juridiction administrative, intervenue par décret du 19 avril 2002. Par contre, ces deux années connaissent un excédent des sorties par rapport aux entrées.

Le nombre d'affaires en stock s'élevait à 10.190 en 2002, et à 8.993 en 2003. En dix ans, le stock d'affaires a diminué de plus de la moitié. De 1994 à 1998, le stock a régulièrement diminué, puis s'est stabilisé jusqu'en 2002 au niveau de 10.000 affaires par an ; il connaît à nouveau une diminution en 2003. Depuis 1997, le stock reste inférieur à la capacité annuelle de jugement et s'est considérablement « rajeuni », car il comprend désormais un moins grand nombre d'affaires anciennes.

Le Conseil d'État poursuit ses efforts pour qu'au 31 décembre 2004, la part des affaires en stock enregistrées depuis plus de trois ans soit ramenée à 1 %, et celle des affaires enregistrées depuis plus de deux ans et moins de trois ans soit ramenée entre 2 et 3 %. **Le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock est actuellement de moins de 10 mois**, soit une réduction de plus d'un mois par rapport à l'année 2002.

II.- LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

46 créations d'emplois sont prévues dont 2 pour le Conseil d'État et 44 pour les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs (21 magistrats et 23 administratifs et greffiers). Votre Rapporteur spécial a déjà souligné que ces créations **étaient insuffisantes au regard de la mise en œuvre de la loi d'orientation**.

Un abondement de 0,99 millions d'euros est inscrit afin principalement d'ajuster la dotation relative à l'**indemnité** forfaitaire versée aux membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (0,568 millions d'euros), de mettre en place une rémunération variable pour les membres du Conseil d'État exerçant une fonction d'encadrement (0,1 million d'euros).

Le chapitre des crédits de **vacations** (chapitre 31-96) augmente de 0,12 millions d'euros se répartissant entre le recrutement d'assistants de justice dans les juridictions administratives et l'augmentation des crédits de vacation compte tenu des besoins en matière d'indemnisation du chômage des agents vacataires des juridictions administratives.

Les crédits de **fonctionnement** seront majorés de 3,26 millions d'euros au titre des moyens nouveaux.

III.- LES INVESTISSEMENTS

Pour l'équipement, 13,6 millions d'euros d'autorisations de programme sont demandées en 2005 au titre de la loi d'orientation et de programmation pour la justice pour dont 2,63 pour le Conseil d'État et 11,50 pour les cours et tribunaux administratifs.

Pour ce qui concerne le Conseil d'État, des travaux de réhabilitation sont prévus à partir de la fin 2004 afin d'augmenter les surfaces de travail disponibles. Ces travaux de construction, d'environ 250 m² de surfaces nouvelles dans une courette intérieure de l'aile située à côté de la place Colette, seront complétés par une rénovation et une restructuration des bureaux occupés par les services du Secrétariat général, une amélioration de l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite, et une mise en conformité des locaux. Ces travaux de réhabilitation permettront, parallèlement, la rénovation et la restructuration des locaux abritant la cafétéria du Conseil d'État, locaux mal agencés dont les équipements ne répondent plus aux normes d'hygiène et de sécurité en vigueur.

Le Conseil d'État a obtenu, au titre de la loi d'orientation et de programmation pour la justice, l'ouverture de 60 millions d'euros en autorisations de programme et de 30 millions d'euros en crédits de paiement sur cinq ans, en plus des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2002 (6,4 millions d'euros d'autorisations de programme et 4,4 millions d'euros de crédits de paiement, qui seront reconduits annuellement sur la période). Ces dotations permettront de mieux prendre en compte, à moyen terme, l'évolution des besoins de l'ensemble des juridictions administratives et, particulièrement, les besoins des sept cours administratives d'appel avec lesquelles le Conseil d'État a signé le 9 décembre 2002 des contrats d'objectifs.

La loi prévoit également la création de trois nouvelles juridictions administratives : une cour administrative d'appel et deux tribunaux administratifs.

La nouvelle cour administrative d'appel a été ouverte à Versailles en septembre 2004 et sera officiellement inaugurée en novembre.

S'agissant des deux nouveaux tribunaux administratifs, ceux-ci n'ont pas encore fait l'objet de choix définitifs d'implantation, mais ils devraient être créés en 2006 et 2007 dans le sud-est de la France.

Au tribunal administratif de Bastia, des travaux de couverture et de sécurité ont été réalisés au quatrième trimestre 2003. Suite à un attentat, perpétré le 9 juin 2004, un certain nombre de travaux de remise en état du bâtiment ont dû être réalisés en urgence. La réhabilitation totale des locaux sera achevée ultérieurement.

Le tribunal administratif de Besançon doit faire l'objet d'une extension, dans des locaux libérés par le Tribunal de Commerce. En 2004, une partie des

travaux de rénovation nécessaires a été réalisée (ascenseur, installations électriques) ; la restructuration des bureaux est programmée pour 2005.

En vue de l'extension du tribunal administratif de Bordeaux, un bâtiment d'une surface de 500 m², contigu à celui abritant la juridiction, a été acquis en 1999. Les travaux conservatoires du clos du bâtiment ont été exécutés en 2002 ; l'opération d'extension est envisagée en 2005.

Le tribunal administratif de Grenoble a fait l'objet de rénovations en en 2001 et 2002. Il est en outre prévu, en 2005-2006, la construction d'un bâtiment en vue de l'extension de la juridiction.

CHAPITRE VIII : LA COOPERATION ET L'HARMONISATION DANS L'UNION EUROPEENNE

Plusieurs dispositions de coopération et d'harmonisation juridique et judiciaire ont été adoptées depuis 2003. On citera notamment les règlements et directives suivants :

- la directive 2002/8 du 27 janvier 2003 visant à améliorer l'accès à la justice dans les affaires transfrontalières par l'établissement de règles minimales communes relatives à l'aide judiciaire accordée dans le cadre de telles affaires, transposable au 1^{er} novembre 2004 ;

- le règlement du Conseil n° 2201/2003 du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale, abrogeant un précédent règlement de 2000, qui entrera en vigueur le 1^{er} mars 2005 (dit « Bruxelles II bis ») ;

- le règlement du parlement et du Conseil n° 805/2004 du 21 avril 2004 portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées qui entrera en vigueur le 21 octobre 2005 ;

- la directive relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité, adoptée par le Conseil le 29 avril 2004, instaurant un système de coopération visant à faciliter aux victimes de la criminalité l'accès à l'indemnisation dans les situations transfrontalières, transposable au 1er juillet 2005.

Sur le plan national, des mesures à caractère réglementaire sont en cours d'élaboration pour la mise en œuvre du droit communautaire. On citera, par exemple :

- un décret en cours de signature qui définit les conditions de prise en charge financière des frais de traduction des actes dans le cadre de l'application du règlement n° 1206/2001. Il organise en outre les conditions dans lesquelles les décisions françaises sont certifiées aux fins de leur reconnaissance à l'étranger et simplifie les formalités de reconnaissance en France des titres rendus dans l'espace judiciaire européen (mission confiée au greffier en chef) ;

- un décret en cours d'élaboration tire les conséquences du règlement 2201/2003 et organise la procédure applicable aux actions destinées à obtenir le retour d'un enfant ayant fait l'objet d'un déplacement illicite ;

- le règlement n° 805/2004 impose des normes minimales de procédure qui conditionnent la certification des titres rendus comme « titre exécutoire européen ». Une modification des règles de procédure touchant aux modes de notification et de signification des actes judiciaires et extrajudiciaires devra être entreprise afin de garantir que toutes les décisions rendues par les juridictions

françaises satisferont à ces normes minimales. Un projet de décret est en cours d'élaboration à cette fin.

Par ailleurs, plusieurs textes sont actuellement en négociation :

- un projet de règlement portant création d'une procédure européenne d'injonction de payer a été présenté par la Commission. La négociation entre États membres a commencé au mois de juin.

- une proposition de règlement sur la loi applicable aux obligations non contractuelles, dit « projet Rome II » visant à harmoniser les règles de droit international privé des États membres en matière de conflits de lois dans le domaine visé. La négociation est ouverte depuis le dernier trimestre 2003 et le Conseil a abordé en juin la seconde lecture, sans toutefois que le Parlement européen se soit encore prononcé sur cette proposition.

Enfin, la Commission européenne devrait présenter à l'automne un projet de directive relative aux modes alternatifs de règlement des litiges, ainsi qu'un projet de règlement ou de directive portant création d'une procédure applicable aux litiges de faible importance.

Elle annonce par ailleurs depuis plusieurs mois le lancement d'une proposition « Rome I », qui serait le pendant du projet Rome II et viserait l'harmonisation des règles de conflits de lois en matière d'obligations contractuelles, par voie de communautarisation de la convention de Rome de 1980.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du 4 novembre 2004, votre Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan a examiné, en commission élargie à l'ensemble des députés, les crédits de la justice.

*

* *

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances - Je suis heureux d'accueillir, avec M. Clément, Dominique Perben et Nicole Guedj. La clé du succès des commissions élargies réside dans le caractère dynamique du débat, beaucoup moins contraint qu'en séance publique.

M. Pascal Clément, président de la commission des lois - Les débats en commission élargie doivent en effet gagner en vivacité et en capacité d'échange ce qu'ils perdent en solennité. Je souhaite qu'ils traduisent en tout cas toute l'importance de ce budget.

Monsieur le ministre, vous êtes, avec Nicole Guedj, l'interlocuteur naturel de notre commission. Je voudrais d'abord vous féliciter d'avoir fait qu'aient été créés dès 2005 dans l'administration pénitentiaire 70 % des emplois prévus par la loi d'orientation et de programmation pour la justice. Le calendrier est ainsi respecté. La progression est, en revanche, moins rapide pour les juridictions administratives. Le retard sera-t-il comblé dans les deux dernières années d'application de la loi d'orientation ? Par ailleurs, comment envisagez-vous d'endiguer la progression des frais de justice, qui se fait au détriment des autres dépenses ? Où en est la mise en œuvre des contrats de partenariat public-privé ?

M. Dominique Perben, Garde des sceaux, ministre de la justice - Pour favoriser le jeu des questions-réponses, je n'évoquerai dans mon propos liminaire que quelques chiffres-clé. D'abord, le budget de la justice augmente de 4 % pour 2005, soit de 210 millions. Cette hausse s'entend bien sûr à périmètre constant, c'est-à-dire après neutralisation du transfert des allocations familiales. 1 100 emplois budgétaires sont créés, soit un tiers des créations dans l'ensemble du budget de l'Etat. Les crédits de fonctionnement, un des points durs du budget de la justice, augmentent de 8 %. Je vous assure que cette augmentation n'a pas été facile à obtenir du ministre du budget ! Mais elle est pleinement justifiée par les besoins qui s'expriment dans l'administration pénitentiaire, à cause de l'augmentation du nombre des détenus, et dans les juridictions. Quant à l'effort d'investissement, il reste stable avec 320 millions.

Nous mettons ainsi en œuvre la troisième année de la loi d'orientation et de programmation. La priorité a été donnée à l'administration pénitentiaire pour faire face aux réalités à l'augmentation du nombre de détenus. La capacité d'accueil de l'école d'Agen est renforcée et nous comptons maintenir un flux de recrutement de 2000 surveillants par an, qui couvre les créations de poste et les départs à la retraite. Cela permet, comme disent les surveillants, d'avoir « du monde dans les coursives » dans cette période de surpopulation carcérale.

Les créations de postes de magistrats ont, elles, légèrement baissé. J'espère corriger cette situation en 2006 et 2007, mais il fallait faire des choix. Il faut toutefois compter avec l'effet à terme de deux réformes majeures : la mise en place des juges de proximité – une centaine a été nommée par le Conseil supérieur de la magistrature que je présidais hier – et la réorganisation en pôles pour les dossiers de grande criminalité, classique ou financière, qui engendrera des progrès en termes de productivité. Le ministère de la justice a aussi fait un gros effort de simplification des procédures. A partir du 1^{er} janvier par exemple, le divorce par consentement mutuel se fera en une seule audience, engendrant une économie de temps importante pour les juges aux affaires familiales. Le rapport Magendie sur la qualité et la célérité de la justice contient aussi nombre de propositions intéressantes et novatrices qui devraient permettre à terme d'augmenter la productivité et la rapidité des procédures.

En ce qui concerne les crédits de fonctionnement, ils augmentent de 10 % pour l'administration pénitentiaire. Ils permettront de poursuivre les travaux de sécurisation des établissements engagés depuis 2002, tels que les filets anti-hélicoptère, les tunnels à rayons X ou le brouillage des téléphones portables. Cette dernière opération, qui constituait une exigence forte il y a deux ans, est quasiment achevée pour l'ensemble des zones à risque. Ils permettront également d'améliorer la santé dans les prisons. Nancy a mené une expérience réussie d'unité hospitalière sécurisée interrégionale. Avec le ministère de la santé, nous sommes décidés à progresser dans cette direction. Enfin, ces crédits permettront de développer l'éducation dans les prisons, dans la perspective de la loi Warsmann. Le budget prévoit la création de 200 emplois de conseillers d'insertion et de probation. Les 160 qui ont déjà été recrutés en 2004 sont en train d'achever leur formation. Il leur appartient de s'occuper de 13 000 personnes chaque année.

Sur le plan immobilier, nous progressons. Ainsi, seront livrées en 2005 les deuxièmes tranches des palais de justice de Pontoise, Besançon et Narbonne et les travaux de l'Ecole nationale des greffes et des palais de justice de Toulouse, Thonon, Nanterre Avesne-sur-Helpe, Ajaccio, Bordeaux et Niort démarreront. Je rappelle que nous avons augmenté la capacité d'accueil pénitentiaire de près de 1 700 places en deux ans, soit par l'ouverture d'établissements nouveaux, soit grâce à des travaux d'aménagement. C'est heureux ! En 2005, l'effort se poursuivra avec la mise en service de l'établissement de Sequedin, la mise en chantier des premiers établissements pour mineurs, de la maison d'arrêt de La Réunion – très attendue – et de trois centres de semi-liberté à Aix, Bordeaux et Lille. L'année 2005 verra également se poursuivre la rénovation des établissements de Fleury-Mérogis et des Baumettes, travaux considérables qui s'étendront sur plusieurs exercices. Enfin, l'extension de l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire s'achèvera ; sa capacité d'accueil a été doublée, et les lieux ont été aménagés pour permettre une formation plus pratique.

S'agissant des partenariats public-privé, les annonces d'appels publics à la concurrence ont été publiées en juillet dernier pour quatre établissements et les attributions de marché se feront en 2005. Il s'agit, je le rappelle, de déléguer la

maîtrise d'ouvrage et d'obtenir du secteur privé un service complet comprenant la construction, la maintenance et la gestion des établissements pénitentiaires.

J'en viens à l'évaluation des résultats. Nous disposons désormais d'instruments de mesure de performance transparents et les contrats d'objectifs passés entre la Chancellerie et les juridictions se généraliseront progressivement, ce qui traduira un changement d'état d'esprit garant d'une meilleure efficacité. Des résultats probants sont déjà constatés tant à Douai qu'à Aix, les deux cours qui ont, les premières, expérimenté ce nouveau dispositif. L'instauration de la rémunération au mérite participe du même objectif. Enfin, je m'apprête à créer un baromètre trimestriel des 181 juridictions, qui récapitulera leur activité sous forme de statistiques.

Le ministère de la justice prépare donc la LOLF dans des conditions satisfaisantes. Son projet annuel de performance, significativement plus lisible que le document traditionnellement soumis au Parlement, recense 70 indicateurs dont le suivi, au fil des ans, permettra d'intéressantes comparaisons. Déjà, les résultats constatés depuis deux ans présentent des éléments encourageants. Notre effort continu porte ses fruits, comme en atteste la décroissance de la délinquance des mineurs, après des années préoccupantes. Le nombre des mineurs emprisonnés est passé de plus de 900 à moins de 600, en baisse, donc, de 30 %. Les solutions alternatives à l'emprisonnement, tels que les centres éducatifs fermés, se sont développées. Par ailleurs, les délais de traitement des affaires civiles diminuent dans les cours d'appel et, pour la première fois, dans les TGI. Enfin, le taux de réponse pénale augmente et, corrélativement, le nombre des classements sans suite baisse.

Telles sont les informations que j'ai souhaité porter à votre connaissance (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP*).

Mme Nicole Guedj, secrétaire d'Etat aux droits des victimes -
L'amélioration de la prise en charge des victimes, l'une des priorités du Gouvernement, s'est concrétisée par la création du secrétariat d'Etat aux droits des victimes, qui traduit la volonté de reconnaître la condition des victimes et d'établir et de préserver leurs droits par l'élaboration d'une politique publique globale. J'ai présenté un premier train de mesures au Conseil des ministres, le 29 septembre dernier. Ce plan d'action tend à généraliser et à mettre en cohérence les dispositifs de prise en charge des victimes, à améliorer l'indemnisation et à agir en faveur de la réinsertion sociale, affective et professionnelle. 750 000 euros sont inscrits à cet effet en mesure nouvelle au budget du ministère ; ils seront complétés, à hauteur de 250 000 euros, par les crédits destinés à l'accompagnement de dispositifs innovants, éligibles au FSE, au bénéfice des publics les plus fragiles. Ce million supplémentaire traduit une augmentation de 13 % du budget consacré à ces actions par la Chancellerie, sans tenir compte des mesures présentielles, transférées en 2004 sur les frais de justice.

Le secrétariat d'Etat s'attachera à renforcer les capacités d'intervention auprès des associations conventionnées par les cours d'appel, et des services d'aide aux victimes. A ce jour, il existe 168 de ces associations, qui ont accueilli près de 240 000 personnes en 2003. Leur financement repose sur le ministère de la justice mais aussi sur les crédits du fonds interministériel pour la ville et sur les contributions des différentes collectivités territoriales. L'amélioration de la prise en charge des victimes se traduira par la création d'astreintes téléphoniques et par l'élargissement des horaires de permanence. De plus, un numéro unique d'appel – le « 08 Victimes » – sera créé dans les tout prochains mois, et des psychologues seront recrutés pour venir en aide aux victimes traumatisées.

Le secrétariat d'Etat organisera d'autre part des actions, sur le plan national, en relation avec les autres ministères et tous les partenaires concernés : associations, collectivités territoriales, universités, entreprises... Le secrétariat d'Etat a en effet vocation à appuyer les associations qui œuvrent dans d'autres domaines que ceux dévolus au ministère de la justice, pour aider par exemple les victimes de catastrophes naturelles ou les victimes de l'amiante. Je souligne que, compte tenu des crédits encore disponibles, le choix a été fait de ne pas demander cette année la consolidation du fonds de réserve prévu en cas d'accident collectif ou de catastrophe, dont les actions en cours concernent notamment le crash de Charm-el-Cheikh et le procès du Mont-Blanc.

Dans un autre domaine, le secrétariat d'Etat s'attache à développer la politique d'accès au droit et d'aide aux victimes à l'intention des publics fragilisés. Il s'agit particulièrement d'aider les victimes de violences familiales ou de discrimination, pour favoriser leur réinsertion professionnelle. Cette démarche originale trouvera sa place au sein des dix plates-formes Europe récemment créées par la Chancellerie, et elle pourra aussi bénéficier d'un financement dans le cadre du projet d'initiative communautaire EQUAL. Cette politique est dans la droite ligne du plan d'action de la justice en faveur des personnes en difficulté et de la réflexion interministérielle de lutte contre les violences familiales. Il s'agit de mettre au point des dispositifs expérimentaux adaptés à la situation des personnes les plus touchées par la précarité, la désinsertion et la violence, en organisant des collaborations actives entre les conseils départementaux d'accès au droit, les auxiliaires de justice, les associations et les organismes de formation et de réinsertion, en liaison avec les réseaux associatifs spécialisés.

Telles sont, très brièvement, les grandes lignes de l'utilisation des crédits attribués au secrétariat d'Etat (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP*).

M. Pierre Albertini, rapporteur spécial de la commission des finances - Comme l'a indiqué le Garde des Sceaux, le budget de la justice augmentera de 4 % en 2005. De ces crédits, 41,6 % seront alloués aux services judiciaires, un peu plus de 30 % aux services pénitentiaires, quelque 11 % à la protection judiciaire de la jeunesse et 13,6 % à l'administration générale. Les effectifs du ministère sont d'un peu plus de 72 000 agents, soit 3,6 % des effectifs de l'Etat. Le projet de budget qui nous est présenté, légèrement inférieur à 2 % du budget global de l'Etat

en termes de crédits, est encore perfectible si nous souhaitons que les retards chroniques de la justice française soient progressivement comblés. Tel est d'ailleurs l'objet de la LOLF. En 2005, le ministère de la justice connaîtra 1100 créations d'emploi et 135 emplois seront consolidés, dont 120 sont des emplois jeunes et 15 des postes d'assistants de justice. L'administration pénitentiaire est la principale attributaire des emplois créés, avec 533 emplois nouveaux. Les services judiciaires se voient dotés de 355 nouveaux postes mais l'ont constaté une relative faiblesse des recrutements de magistrats, avec 121 nominations nouvelles seulement. Ce retard devra être rattrapé au cours des années 2006 et 2007.

Les crédits de fonctionnement, auxquels les magistrats sont spécialement attachés en ce qu'ils permettent d'assurer le fonctionnement quotidien des juridictions, augmentent globalement de 8 %, l'administration pénitentiaire en étant la principale bénéficiaire. Les crédits de paiement sont stabilisés à 318 millions.

Comme l'a indiqué le Garde des Sceaux, le programme de création de huit nouveaux établissements pénitentiaires se poursuit, quatre devant faire l'objet d'un partenariat public-privé. Il s'agit, chacun le sait, d'un processus juridique un peu complexe face auquel les vieilles habitudes doivent évoluer.

Nous disposerons dans quelques jours d'un rapport d'exécution de la LOPJ. Il semble que la difficulté majeure soit liée au nécessaire rattrapage des créations de postes de magistrats, notamment dans l'ordre administratif où le contentieux des étrangers tend à exploser. A cet égard, il conviendra de veiller à doter les juridictions implantées à proximité des centres de rétention de moyens nouveaux suffisants.

La surpopulation carcérale commande de trouver des alternatives à l'incarcération plus efficaces que celles qui existent aujourd'hui. Autre point préoccupant, le fléchissement du travail en prison, alors que chacun sait qu'il y a là pour les détenus un moyen privilégié de préparer la réinsertion.

S'agissant de la prévention de la récidive, l'excellent rapport de la mission d'information présidée par Pascal Clément a légitimement insisté sur les insuffisances du suivi socio-judiciaire. Notre système pâtit du manque de juges d'application des peines et de services d'appui à la réinsertion. Quant au secteur psychiatrique pénitentiaire, il est confronté à une véritable crise des vocations, extrêmement préoccupante à tous égards.

La PJJ a fait l'objet d'un rapport très sévère de la Cour des comptes. Il est vrai qu'il reste beaucoup à faire, notamment pour ce qui concerne le contrôle du secteur associatif habilité dont les dépenses croissent continûment. Le nombre de mineurs incarcérés a fortement diminué et nous nous en félicitons tous. Cependant, l'application aux jeunes majeurs des dispositions traditionnellement réservées aux mineurs a un coût, dont il faudra tenir compte à l'avenir.

Naguère évaluatifs, les frais de justice seront désormais intégrés à la loi de finances pour répondre aux préconisations de la LOLF. Cela exige un changement d'approche, d'autant qu'ils sont en augmentation constante, du fait notamment de la généralisation des expertises génétiques et du coût des interceptions téléphoniques de sécurité.

Je plaide pour une réforme rapide des tutelles, puisque 600 000 personnes sont aujourd'hui traitées par seulement 100 juges des tutelles en équivalent temps plein. Il est urgent de rétablir la situation, en conjuguant mieux le judiciaire et le social. Les conseils généraux pourraient être utilement associés à la réflexion et nous souhaitons que le projet de loi en cours de préparation à ce sujet soit rapidement déposé.

J'en viens à la mise en œuvre de la LOLF et je veux saluer d'emblée l'excellent travail d'anticipation accompli par les services de la Chancellerie. La mission justice comportera 6 programmes – justice administrative, justice judiciaire, administration pénitentiaire, PJJ, accès au droit et à la justice, soutien de la politique de la justice et organismes rattachés – et se décomposera en 33 actions afférentes. L'architecture retenue ne pêche pas par un excès de sophistication, mais elle épouse bien les contours de la politique de la justice actuelle et elle permettra de disposer d'indicateurs pérennes particulièrement lisibles. Une réserve cependant, les indicateurs de performances retenus sont essentiellement quantitatifs, ce qui n'épuise pas le champ de l'évaluation de notre service public de la justice. S'il est intéressant de disposer de données chiffrées – retraçant par exemple le nombre de dossiers traité par magistrat ou le stock d'affaires en instance –, il serait également judicieux de lancer des enquêtes de satisfaction auprès des professionnels de la justice eux-mêmes. Le GIP – dont la rigueur scientifique n'est plus à démontrer – pourrait aussi s'attacher à mieux mesurer dans le temps l'image de la justice aux yeux des Français.

Mme Valérie Pécresse, rapporteure pour avis de la commission des lois, pour les services pénitentiaires et pour la protection judiciaire de la jeunesse -
En augmentation de 4 %, le budget pour 2005 de l'administration pénitentiaire est parfaitement conforme aux exigences posées par la LOPJ. Les 1 100 emplois créés représentent plus du tiers des créations d'emplois publics prévues au titre du PLF du prochain exercice. En matière pénitentiaire, ce sont près de 68 % du programme fixé par la loi d'orientation qui sont d'ores et déjà exécutés. On mesure l'effort accompli. Je salue tout particulièrement l'augmentation substantielle des postes relevant des services pénitentiaires d'insertion et de probation – plus de 200 postes. C'est à ce prix que l'on interdira les « sorties sèches » de prison à l'issue de la période d'incarcération. L'ampleur des vacances de postes – 2 250 postes non pourvus – fragilise la volonté politique de poursuivre les recrutements dans la pénitentiaire. Il y a entre la volonté que retrace le budget et la réalité d'un décalage que je me devais de relever. A cet égard, les actions entreprises pour renforcer le pouvoir d'attraction des métiers de la pénitentiaire méritent d'être saluées, qu'il s'agisse des campagnes publicitaires ou des réformes statutaires des différents corps. Je n'insiste pas sur les dispositions déjà prises pour

améliorer les conditions de travail des personnels. En quelques années, le taux d'encadrement dans nos établissements est passé de 2,8 détenus par surveillant à un surveillant pour 2,5 détenus.

Le programme de création de huit unités interrégionales d'hospitalisation sécurisée se poursuit. L'UHSI de Nancy fonctionne déjà, mais son taux d'occupation relativement faible nous interroge. Est-il dû au poids des habitudes ou à une légère surévaluation des besoins de la région Est ? Ce point méritera d'être éclairci.

Les programmes de rénovation des établissements se poursuivent. Fleury-Mérogis et les Baumettes sont sur la bonne voie. Le rythme d'avancement des travaux est plus modéré à la Santé, à Loos-les-Mines et à Fresnes. Le « programme 4 000 » est en voie d'achèvement et le « plan 13 000 » est lancé. Parallèlement, le plan de mise en sécurité et de prévention des évasions des centres de détention se poursuit. Trois évasions par substitution d'identité ayant été à déplorer au cours des derniers mois, le contrôle biométrique des détenus va être renforcé.

La situation faite aux délinquants sexuels et aux détenus présentant des troubles mentaux me préoccupe tout particulièrement. Au cours de la dernière décennie, les délits sexuels sont devenus la première cause d'incarcération. 7 400 personnes sont actuellement détenues à ce titre, soit 20 % des personnes condamnées. Reposant sur le consentement de la personne, la prise en charge de la délinquance sexuelle continue de poser problème, et, comme l'ont relevé MM. Clément et Léonard dans leur rapport sur la prévention de la récidive, la dangerosité sociale des délinquants sexuels ayant purgé leur peine est extrêmement difficile à évaluer. Nous manquons également de données sur l'injonction thérapeutique.

Les personnes souffrant de troubles mentaux ont représenté 50 % des entrants en prison en 2001. Il ressort de l'étude épidémiologique en voie d'achèvement que la souffrance psychique et psychiatrique tend à se développer dans le milieu carcéral. En témoignent les 500 agressions à l'encontre de personnels survenues en 2003 – contre 127 en 1996 – et le nombre des suicides en détention, en augmentation continue depuis plus de dix ans – 59 en 1990, 120 en 2003. Le nombre de détenus psychotiques ou souffrant d'un état dépressif est en augmentation constante. 10 % des personnes entrant en détention faisaient l'objet d'un suivi psychiatrique régulier dans l'année précédant leur condamnation. Les psychiatres intervenant en prison appellent notre attention sur le risque que le défaut de soins psychiatriques soit à l'origine de crimes et délits qu'une prise en charge adaptée aurait peut-être pu éviter.

L'insuffisance des moyens psychiatriques ne fait aucun doute, puisque 800 postes de psychiatres sont vacants dans le secteur public. L'impossibilité d'assurer la prise en charge de nuit des détenus souvent souffrants de troubles mentaux graves, l'interdiction de mettre en œuvre un traitement médicamenteux

sans le consentement du détenu et les réticences des établissements de santé à recevoir des personnes détenues en hospitalisation d'office en l'absence de garde statique par les forces de l'ordre constituent autant d'obstacles au traitement efficace des personnes incarcérées présentant un état de détresse psychique. En vue de remédier à cette situation, l'article 48 de la LOPJ modifie les conditions d'hospitalisation pour troubles mentaux des personnes détenues en créant des unités hospitalières spécialement aménagées.

Comme M. Albertini, je voudrais évoquer l'insertion professionnelle des détenus. La population carcérale cumule les difficultés : 60 % des détenus ont un niveau inférieur à l'école primaire. Par ailleurs, 20 % de ceux qui sortent ont moins de 8 € de pécule. C'est là une des carences du système : le risque de récidive est fort.

Actuellement, 26 000 détenus travaillent et ce nombre est en hausse de 13 %. Mais l'emploi pénitentiaire est très sensible à la conjoncture : il avait baissé de 12 % entre 2001 et 2003, après une hausse de 25 % des rémunérations versées entre 1997 et 2000, quand la conjoncture était la plus favorable. En outre, les délocalisations d'emplois peu qualifiés posent un problème structurel. Je demande au Garde des Sceaux de faire de l'emploi pénitentiaire une priorité.

L'activité des services de la protection judiciaire de la jeunesse a augmenté de 77 %, ce qui est supérieur à l'évolution du nombre de mineurs mis en cause, en hausse de 57 %. En outre, le secteur public de la PJJ tend à se spécialiser dans les mesures pénales. Le nombre de mineurs en attente a reculé de 20 % entre 2002 et 2003, ce qui est très positif : la rapidité de la réponse judiciaire est le meilleur moyen de prévenir la récidive. Toutefois, dans le milieu ouvert pénal, le délai d'exécution des mesures s'établit à 51 jours, ce qui est encore trop long. Le budget de la PJJ augmente de 4,42 % et 101 postes sont ouverts. Le nombre des mineurs incarcérés diminue et c'est une évolution qui se confirme. Elle tient à l'amélioration de la réponse pénale, grâce à la bonne loi préparée par le Garde des Sceaux et la commission. Nous disposons de 47 centres de placement immédiat qui offrent une alternative à la détention provisoire des mineurs. Ces centres ont pris en charge 1 500 jeunes l'année dernière. Les 72 centres éducatifs renforcés en ont recueilli 1 100 et nous disposons également de neuf centres éducatifs fermés. Ceux-ci font l'objet d'une évaluation et je salue cette initiative de l'administration de la Justice.

Par ailleurs, la PJJ intervient maintenant dans les quartiers pour mineurs des établissements pénitentiaires. Dix établissements bénéficient de cette mesure, et tout se passe très bien. Cette intervention préfigure le rôle que jouera la PJJ dans les futurs établissements pénitentiaires pour mineurs.

Je salue la diversification du recrutement. Le profil moyen de l'éducateur est trop généraliste et trop scolaire. Il est bon qu'un concours interne soit ouvert aux agents de justice et qu'une troisième voie de recrutement installe des passerelles avec d'autres professions.

La PJJ a donc évolué dans le bon sens. Elle a tiré les conséquences du rapport alarmiste publié par la Cour des comptes en créant une sous-direction des ressources humaines et en se dotant d'indicateurs d'activité. Elle est entrée dans une logique d'évaluation et de contrôle.

Des décrets devraient améliorer le fonctionnement des établissements et nous fournir des indicateurs sur l'utilisation du patrimoine immobilier. Il faudrait en outre que la PJJ établisse des référentiels de bonne pratique.

Je tiens à citer un chiffre qui devrait mettre fin à la polémique : seulement 16 % des mineurs passés en centres éducatifs fermés sont ensuite incarcérés. Le taux d'échec est donc faible.

On nous annonce des indicateurs qualitatifs, ce qui est toujours difficile à mettre en place. Nous manquons tout particulièrement de données sur la récidive des mineurs.

M. Jean-Paul Garraud, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour l'administration centrale et les services judiciaires - Le budget des services judiciaires augmente de 3,8 %, soit un montant de 3,2 milliards d'euros en crédits de paiement. Ces chiffres montrent que la Justice est une priorité du Gouvernement. Je salue l'action en faveur des victimes, y compris le travail remarquable du secteur associatif. Il s'agit en définitive de rapprocher la Justice des citoyens.

Dans l'ordre judiciaire, le stock des affaires à juger au civil a diminué, s'agissant de la Cour de cassation et des cours d'appel. Toutefois, en 2003, le délai moyen de traitement à la Cour d'appel était de 16,1 mois. Le stock des affaires à juger reste stable dans les tribunaux d'instance, mais il augmente dans les tribunaux de grande instance avec le contentieux aux affaires familiales.

Au pénal, le nombre des condamnations a diminué, mais c'était en 2002 : à cet égard, notre outil statistique est sans doute perfectible. La baisse constatée en 2002 s'explique par l'application de la loi d'amnistie. En 2003, le taux d'élucidation a progressé. Le taux de réponse pénale a atteint 72 % grâce à l'utilisation croissante des procédures alternatives.

Les magistrats vont bénéficier de nouveau d'une extension de la nouvelle bonification indiciaire au titre des fonctions d'encadrement, ainsi que de la revalorisation indemnitaire. Il s'agit d'un effort sans précédent : 4 % de revalorisation en 2003, 4 % en 2004 et encore 1 % en 2005. Il faut ajouter la création des primes modulables, dites « primes au mérite », qui avaient suscité la polémique : les arrêtés portent leur taux moyen de 4 à 8 %, le taux maximal pouvant aller jusqu'à 15 %. Il faut certes préserver l'indépendance des magistrats, mais la Justice est un service public qui doit répondre aux attentes de nos concitoyens. Le versement des primes modulables est fondé sur l'évaluation faite par le chef de juridiction.

Dans la juridiction administrative, j'ai observé une augmentation du contentieux devant les tribunaux administratifs. Alors que le stock est en stagnation au Conseil d'Etat et dans les cours administratives d'appel, les tribunaux administratifs sont engorgés. Le nombre d'affaires jugées a augmenté de 63 % entre 1993 et 2003 et de 27,3 % entre 2003 et 2004. Il faut donc prévoir des moyens supplémentaires, mais aussi revoir certaines procédures. Il arrive souvent, par ailleurs, que les administrations ne répondent pas aux demandes de recours gracieux, se contentant de laisser passer le délai. Les justiciables saisissent alors le tribunal administratif. Si le Gouvernement incitait les administrations à répondre, le nombre des saisines diminuerait.

Il y a eu une nette augmentation du nombre des reconduites à la frontière, ce qui est positif. Mais la procédure d'arrêté de reconduite à la frontière envoyé par la voie postale n'a aucune efficacité. Elle mobilise des juridictions pour un taux d'exécution inférieur à 4 %. Je poserai une question au Garde des Sceaux à ce sujet.

Les juridictions de proximité ont été créées par la loi du 9 septembre 2002, la loi d'orientation du 26 février 2003 et le décret du 23 juin 2003. Ces textes ont autorisé le recrutement de juges non professionnels, soumis au statut des magistrats, qui ont des compétences civiles pour les litiges d'un enjeu inférieur à 1 500 € et des compétences pénales allant jusqu'aux contraventions de police de quatrième classe et certaines de cinquième classe. Ces juges de proximité travaillent en lien étroit avec le tribunal d'instance, puisque c'est le juge d'instance qui organise les audiences et qui évalue ces magistrats. Comme le dispositif avait été critiqué, j'ai souhaité en établir un petit bilan, sachant que nous manquons encore de recul, les premiers juges de proximité n'étant entrés en fonction qu'au début de l'année. On sait qu'ils ont dû suivre une formation qui était, pour la plupart d'entre eux, probatoire. Il s'agit à 40 % de professions libérales, en majorité des avocats ; à 10 % d'anciens magistrats ; à 40 % de diplômés justifiant de quatre années d'expérience juridique ; à 8 % de personnes justifiant de vingt-cinq années d'expérience juridique ; à 1 % d'anciens greffiers et à 1 % de conciliateurs de justice en exercice. Leur âge moyen est de 53 ans. Monsieur le Garde des Sceaux, nous avons rencontré des juges de proximité et nous avons vu que le recrutement était de qualité. Ces juges s'intègrent dans le milieu judiciaire et vous avez d'ailleurs prévu un certain nombre de moyens financiers pour faciliter leur intégration.

La nomination de greffiers et d'agents de catégorie C accompagne cette réforme. Au 13 septembre 2004, il y avait 172 juges de proximité en exercice et au 15 octobre quatre promotions, soit 466 personnes, avaient été formées à l'Ecole nationale de la magistrature. Cependant, il s'écoule trop de temps entre la fin de la formation et la nomination effective. Il faudrait donc revoir la procédure. Un certain nombre de députés, dont le président de la commission des lois, ont déposé une proposition visant à accroître les compétences des juges de proximité. Si leurs « pouvoirs » sont étendus, il faudra renforcer leur formation. Quels seront les moyens disponibles pour mettre en place cette réforme lorsqu'elle sera votée ?

Enfin, les frais de justice sont difficilement maîtrisables. En 2006, les chefs de cour d'appel disposeront d'enveloppes globalisées pour remplir les objectifs prévus par la LOLF. Comment pourront-ils à la fois faire face à l'évolution de ces frais et garder une certaine marge de manœuvre ?

Je salue la réforme courageuse menée par le ministère de la justice, notamment grâce aux contrats d'objectif lancés dès 2002, pour rendre la gestion plus efficace et améliorer la qualité du service. Il s'agit d'une véritable révolution dont nous attendons qu'elle rapproche la justice des citoyens.

M. Christian Vanneste - Selon M. Hanoteau, le directeur de l'ENM, la France passe beaucoup de temps à réformer la justice sans prendre toujours le temps d'appliquer les réformes. Celles-ci sont indispensables et j'apprécie de voir augmenter chaque année les crédits du ministère de la justice afin d'appliquer la LOPJ. Leur augmentation de 4 % en 2005 permet la création de 1 100 emplois budgétaires, dont 100 emplois de magistrats, et une augmentation de 8 % des crédits de fonctionnement.

Le budget doit répondre aux attentes des justiciables, c'est-à-dire avant tout accélérer le temps judiciaire. La modernisation de l'institution et un recrutement accéléré de magistrats, de fonctionnaires et de juges de proximité doit y concourir. J'apprécie également l'augmentation des crédits d'aide aux victimes. Celle des aides judiciaires permettra d'appliquer la nouvelle procédure de rétablissement personnel. Toutes ces mesures rapprocheront les Français de leur justice.

En 2003, le nombre de décisions judiciaires a augmenté, en particulier de 3,9 % au pénal et de 13,3 % dans les juridictions spécialisées. Comme l'a dit à juste titre M. Bilger, à force de ne plus considérer la justice comme le service public qu'elle est pourtant, les notions d'efficacité, de célérité et de responsabilité finissent par s'effacer derrière la recherche de la perfection formelle dans les décisions de justice. Heureusement, ces notions de base sont au cœur des orientations de votre politique budgétaire.

S'agissant d'abord de l'efficacité, les justiciables souhaitent avoir la certitude d'une réponse. Or, il y a une certaine « perte en ligne » en raison de la mauvaise articulation entre police et justice. Elle vient peut-être de ce que nos policiers sont plus nombreux qu'ailleurs en Europe, et nos magistrats moins nombreux. D'autre part, notre taux d'incarcération est plus faible que la moyenne européenne. Dès lors, si la population des prisons est surabondante, n'est-ce pas que la bouteille est trop petite plutôt que trop pleine ? L'absence de toute initiative de la part du gouvernement socialiste est responsable de cet engorgement. Il nous faut maintenant combler le retard. Les peines de substitution, le bracelet électronique, les TIG, doivent permettre d'améliorer les choses en ce qui concerne les plus petites peines. Pouvez-vous nous informer sur l'évolution comparée des mises en détention et des places disponibles, ainsi que sur celle des peines alternatives et sur leur efficacité, notamment en ce qui concerne les TIG ? Pour ce

qui est des jeunes délinquants, où en est-on de l'installation des centres d'éducation fermés ? Il n'y en a toujours pas dans ma région. Enfin, serait-il possible de faire participer des sociétés privées au transfert des détenus ?

C'est évidemment d'une efficacité accrue que dépend l'accélération du traitement des affaires. On sait comment les dossiers s'éternisent de contestation en appel. Bien juger nécessite du temps, mais de délai en délai, ce sont parfois des vies qui se désagrègent. Si la procédure du plaider coupable est une réponse, c'est l'ensemble de l'institution qui doit accélérer le traitement des dossiers. J'en viens enfin à la responsabilité des magistrats. Récemment, l'affaire d'Outreau a mis en évidence bien des dysfonctionnements. La justice doit pourtant être garante du lien social. Juges d'instruction et magistrats doivent donc faire preuve de discernement et de lucidité dans leur action. Quand la justice remet des coupables en liberté et maintient des innocents en détention, c'est un traumatisme et elle perd sa crédibilité. Selon Durkheim, la société repose sur la foi dans les institutions. La justice, institution de premier plan, doit contribuer à l'assurer pleinement.

M. André Vallini - Monsieur le ministre, pouvez-vous nous garantir que, cette fois, votre budget ne sera pas virtuel ? Ce fut le cas en 2003 et en 2004 en raison des gels, reports et annulations de crédits. Ainsi, le décret du 16 juillet 2004 a annulé 2,9 millions d'autorisations de programmes et 4,2 millions de crédits de paiement, celui du 9 septembre a annulé 51 millions de crédits, dont 19 millions pour les services pénitentiaires, 11 millions pour les services juridiques, 6 millions pour l'informatique et la téléphonie, et 3 millions pour la protection de la jeunesse, en touchant souvent la formation. Par la circulaire du 15 juillet 2004, vous avez également institué une réserve de précaution, en gelant 8,5 % des crédits de fonctionnement. De la même façon, ce budget qui affiche une augmentation de 4 %, s'il ne devait pas être exécuté, serait insincère.

Et quand bien même il serait exécuté, il est insuffisant pour répondre aux besoins. Il est d'ailleurs inférieur à celui des autres grands pays européens : le budget de la justice en Allemagne, compte tenu du nombre d'habitants, est le double du nôtre. Contrairement à ce qu'a dit M. Garraud, de 1997 à 2002, ce budget a augmenté dans notre pays de 29 %. Vous ne partez donc pas de rien ! 2005 est une année charnière, puisque c'est la troisième année d'application de la LOPJ. Or, nous sommes loin du rythme à suivre pour qu'elle soit réalisée dans les délais.

Le coût des réformes aggrave la situation. C'est le cas avec la création des juges de proximité et la mise en application de certaines dispositions de la loi Perben II, dont 11 mesures ont des conséquences sur les frais de justice, pour lesquels les 20 millions de crédits inscrits en 2005 ne suffiront pas. De même, la personnalisation des peines, qui est une bonne mesure en soi, demandera des expertises et des enquêtes de personnalité. La politique mise en œuvre par Mme Guedj pour renforcer les droits des victimes est également positive, mais elle aura un coût, tout comme le recours à de nouvelles techniques d'investigation et à des équipements de télécommunication de plus en plus sophistiqués. Au passage,

qu'en sera-t-il pour les repentis ? Rien n'est prévu au budget. La loi Perben II a mis en place un système à l'italienne ; dans ce pays, il coûte environ 80 millions par an.

S'agissant des personnels, vous avez mis fin aux emplois-jeunes sans donner aux intéressés d'autre perspective que des facilités d'accès aux concours. Au total, 135 postes de contractuels sont prévus pour les remplacer alors qu'il en faudrait 90 pour la seule cour d'appel de Paris. Vous créez un nombre insuffisant de postes de greffiers, alors que leur travail augmentera en liaison avec la justice de proximité et l'application des peines.

Le budget de l'administration pénitentiaire augmente, notamment en crédits de fonctionnement, mais l'essentiel est absorbé par l'immobilier. Nous arrivons seulement à la fin du programme 4 000 et le programme 13 000 ne commencera qu'en 2005. La prison en France reste un enfer sur terre. Ce retard est inacceptable. Il faut aller plus vite, même si les délais tiennent aussi à la passation des marchés publics. Nous avons heureusement voté les mesures Warsmann sur la libération conditionnelle et la semi-liberté, mais cela ne suffira pas. Il n'existe actuellement que deux UHSI – pour huit prévues – alors qu'il en faudrait au moins le double. 40 % des détenus souffrent de problèmes psychologiques et ne sont pas suivis comme il le faudrait ; ils représentent donc un danger pour leurs co-détenus et pour les gardiens. Les créations de postes pour le personnel pénitentiaire sont à relativiser, car il va y avoir beaucoup de départs en retraite. Finalement, les mesures Warsmann seront difficiles à mettre en œuvre. Selon les syndicats, il faudrait 3 000 agents supplémentaires pour l'aménagement des fins de peine. En 2003, par rapport à 2002, les sursis avec mise à l'épreuve ont diminué de 2,4 %, les TIG de 5,8 % et les placements en semi-liberté de 4,8 %. Espérons que la mise en application des mesures Warsmann freinera cette tendance.

Pour ce qui est de la PJJ, je déplore que les moyens soient concentrés sur les établissements en milieu fermé. L'éducation en milieu ouvert nécessiterait beaucoup de moyens supplémentaires car la prise en charge de bien des mineurs délinquants est trop tardive.

M. Garraud, dans la langue de bois dont il est familier, nous a dit que l'institution des juges de proximité fonctionnait bien. C'est exactement le contraire ! Tous les magistrats et les syndicats de tous bords le disent, c'est un échec. La vraie justice de proximité est assurée par les juges d'instance, avec un délai de traitement des dossiers de quatre mois. Mais on s'est cru obligé de créer des juges de proximité pour appliquer une promesse électorale, voire électoraliste, de M. Chirac. Les juges de proximité compliquent la justice ; or, dans une sorte de fuite en avant, vous étendez encore leurs compétences ! (*Protestations sur plusieurs bancs du groupe UMP*)

En ce qui concerne la loi Perben II, nous gardons toutes nos craintes sur la porosité entre les procédures d'exception et ordinaires. Nous serons très vigilants, comme sur la nouvelle procédure du plaider coupable. Nous veillerons

particulièrement au respect des droits de la défense, même si des garde-fous ont été prévus et que le Conseil constitutionnel a émis des réserves d'interprétation, et aux affaires sensibles, que le plaider coupable ne doit pas servir à occulter. Quant à la délinquance des mineurs, la baisse que vous évoquée doit être nuancée. Les violences contre les personnes augmentent, ainsi que la délinquance dans les zones rurales et à l'école. Le combat est donc loin d'être gagné.

Je veux également revenir sur la reprise en main de la justice que nous constatons depuis deux ans. Tous les magistrats que je rencontre, de toutes tendances, s'accordent à ce sujet. Vous avez d'abord rétabli les instructions individuelles.

M. le Président de la commission des lois - C'est la loi !

M. André Vallini - Une réforme était justement en cours d'examen, mais vous ne l'avez pas poursuivie ! Monsieur le ministre, vous ne suivez pas non plus les avis du CSM concernant la nomination des magistrats. Des nominations récentes posent problème, ainsi que celle de votre directeur de cabinet au CSM. Et que dire du déclenchement de trois enquêtes sur le verdict du tribunal de Nanterre, ou de l'entreprise de déstabilisation du procureur de Nice, Eric de Montgolfier, menée par la Chancellerie ?

M. le Garde des Sceaux - Pourriez-vous rappeler le nom du Garde des Sceaux qui a diligenté l'inspection sur M. de Montgolfier ?

M. André Vallini - C'était Mme Lebranchu, mais les mesures de déstabilisation viennent bien de votre cabinet ! (*Exclamations sur les bancs du groupe UMP*) Le rapport de M. Lamanda fait heureusement justice des accusations contre M. de Montgolfier ! Par ailleurs, les primes au rendement qui ont été instituées sont dénoncées par l'ensemble des magistrats. Bref, il existe un faisceau d'indices graves et concordants accréditant l'idée d'une reprise en main de la justice.

Alors que la justice fait face à une crise de confiance sans précédent, votre politique pénale, au lieu de fixer le cap, varie en fonction de l'opinion publique. Après la psychose sécuritaire, qui s'est traduite par la surpopulation carcérale que nous connaissons, les préoccupations nées du procès d'Outreau vous poussent à mettre à nouveau l'accent sur les droits de la défense et revoir les conditions de la détention préventive. Nous avons préféré, quant à nous, fixer trois orientations claires : une justice accessible et rapide, indépendante et responsable, respectueuse et protectrice des libertés.

M. Michel Vaxès - Je me limiterai à quelques remarques, pour respecter le temps très restreint qui nous est alloué, du moins en ce qui concerne les représentants de l'opposition. La différence entre les règles du jeu en vigueur ici et les conditions de la séance publique n'est pas avantageuse pour nous.

Le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances pour 2003 révèle que 200 millions ont été bloqués en crédits de paiement et 53 millions en autorisations de programme – et que 33 % seulement des crédits disponibles pour les équipements judiciaires, pénitentiaires et de la PJJ ont été utilisés. Aussi convient-il de relativiser la hausse de 4 % du projet de budget pour 2005. L'Union syndicale des magistrats considère d'ailleurs que l'objectif de la LOPJ ne sera jamais atteint en 2007.

Or, le droit est devenu le nouveau langage de notre démocratie, la judiciarisation de la société n'est plus un phénomène conjoncturel. La justice doit donc disposer d'un budget en conséquence. Il n'est guère étonnant qu'elle souffre d'une mauvaise image et suscite une insatisfaction croissante, quand on sait que 7 144 magistrats rendent 2,5 millions de décisions civiles et 11,3 millions de décisions pénales et que les prisons comptent 60 000 détenus pour 22 000 surveillants ! Oui, la justice manque de moyens et votre budget n'y remédie pas.

Cette année, un million d'euros seront consacrés au recrutement des juges de proximité, qui sont censés rendre la justice plus rapide et plus efficace. Après un an d'activité, le bilan est pourtant plus que mitigé. Les juges de proximité n'ont fait preuve ni d'utilité pour le désengorgement des tribunaux, ni d'efficacité dans l'accomplissement de leur mission. La présidente d'un tribunal de grande instance a ainsi déclaré à la presse que leurs jugements étaient truffés de bourdes, sans possibilité d'appel ! Une vingtaine de ces juges, sur les 170 nommés, ont donné leur démission, l'un deux estimant que quinze jours de formation ne lui permettaient pas de remplir sa mission ! Nous attendons donc une évaluation sérieuse de cette réforme. Au lieu de cela, vous voulez étendre leurs compétences à des litiges allant jusqu'à 4 000 euros, et même aux instances introduites par des personnes morales ! A l'évidence, nous changeons d'échelle, et cette perspective inquiète particulièrement les associations de défense des consommateurs.

Comme vous, nous aspirons à une justice plus rapide mais qui ne sacrifie pas la qualité. La voie que vous avez choisie n'y conduira pas. Les primes de rendement, pudiquement appelées primes modulables, doivent ainsi être attribuées en fonction de la « contribution du magistrat au bon fonctionnement de l'institution judiciaire ». Ce critère, des plus vagues, peut donner lieu à de graves dérives, et certaines des premières primes distribuées en septembre font d'ailleurs déjà l'objet de recours hiérarchiques. Si ce critère est si imprécis, c'est bien parce que des seuils quantitatifs ne peuvent être raisonnablement retenus et que les limites d'une justice productiviste se font vite ressentir. La qualité de la justice tient à des choses plus importantes et plus impalpables, telles que le respect, l'écoute ou tout simplement le sentiment de justice. Les magistrats ne rejettent pas l'évaluation en tant que telle, mais les outils que vous avez institués.

En ce qui concerne l'aide juridictionnelle, le conseil national des barreaux s'est étonné que le conseil national de l'aide juridictionnelle ait réduit l'indemnisation des procédures de comparution sur reconnaissance préalable de

culpabilité. Est-ce à dire que le travail d'un avocat, dans cette procédure, est moins important ? C'est pourtant la liberté du prévenu qui est en jeu !

Enfin, les conditions de détention dans nos prisons sont déplorables. L'Etat vient de voir reconnaître à deux reprises sa responsabilité dans des suicides de détenus, par les tribunaux administratifs d'Amiens et de Rouen. C'est une nouvelle preuve de l'insuffisance des effectifs de l'administration pénitentiaire. La sécurité des détenus n'est pas assurée : 117 suicides ont été relevés en 2003. Le budget pour 2005 créera-t-il des conditions plus dignes ? Il y va de la vie d'une centaine de personnes chaque année !

M. le Président de la commission des lois - Je rappelle que le grand avantage de la commission élargie est l'interactivité. Chacun dispose certes d'un temps limité, mais peut reprendre la parole plusieurs fois. Ne retombons pas dans les travers de la séance publique, que le regretté Edgar Faure avait ainsi définis : litanie, liturgie, léthargie !

Mme Anne-Marie Comparini - Notre réunion de ce matin met bien en lumière la priorité accordée à l'administration pénitentiaire, sans toutefois que l'on ait assez souligné à quel point elle est traitée de façon globale. Vous avez élaboré, Monsieur le Garde des Sceaux, un plan complet, tant pour le personnel et ses conditions d'exercice que pour les détenus et leurs conditions de détention. Par ailleurs, les deux rapports de Mme Pecresse et de M. Albertini viennent d'ouvrir des pistes très intéressantes, telles que la tutelle et la nécessité de préparer les délinquants sexuels à leur sortie. Ces propositions ne doivent pas tomber dans l'oubli. Il est essentiel de les mettre en œuvre le plus rapidement possible.

Un ambitieux programme immobilier a été lancé en 2002. Il était très attendu par tous les acteurs. Vous avez fait le point sur les opérations en cours, mais pouvons-nous déjà savoir ce qu'il reste à programmer, quel est le bilan des deux dernières années, quels dossiers locaux ont rencontré les plus grands problèmes ? Elue de Lyon, je connais bien le problème des prisons Saint-Paul et Saint-Joseph. Quelles solutions proposez-vous ?

M. le Président de la commission des lois - Nous en venons aux questions.

M. Gérard Léonard - En ma qualité de rapporteur de la mission d'information sur le traitement de la récidive des infractions pénales, je souhaite insister sur la nécessité d'une meilleure prise en charge psychiatrique des détenus. L'absence d'évaluation de leur dangerosité me semble particulièrement préjudiciable, car c'est l'une des causes de la récidive. Par ailleurs, notre collègue Warsmann a souligné à juste titre les lacunes du casier judiciaire : on connaît le retard apporté aux inscriptions et l'on sait aussi que la difficulté d'accès au casier judiciaire prive les magistrats d'une vision d'ensemble des antécédents d'un justiciable. Quelles mesures d'urgence sont envisagées à ce sujet ? La mission

d'information a, pour sa part, formulé diverses propositions qui seront reprises dans une prochaine proposition de loi.

M. François Rochebloine - Ma question portera sur la juridiction prud'homale de Saint-Chamond (*Sourires*), sujet sur lequel je reviens depuis 17 ans... S'il est un bassin d'emplois homogène, c'est bien celui de la vallée du Gier ; pourtant, la justice prud'homale ne l'entend pas de cette oreille. Par méconnaissance de la réalité, on en est venu, dans un premier temps, à ce que certains conseils prud'homaux soient surchargés de travail, cependant que d'autres étaient en sous-activité, ce qui a conduit à supprimer une juridiction. Après quoi, sur la base d'une consultation conduite en 2002 dans des conditions contestables, on a réduit le nombre de conseillers. Le moins que l'on en puisse dire est que l'esprit de service public et l'idée de justice de proximité risquent ainsi d'être battu en brèche. Je me félicite donc que depuis votre arrivée à la Chancellerie, Monsieur le Garde des Sceaux, cette entreprise de démantèlement ait cessé, mais je demeure vigilant. Je souhaite, en particulier, obtenir l'assurance qu'il sera enfin remédié à l'incohérence de l'organisation des conseils prud'homaux dans ma circonscription et que le conseil prud'homal de Rive-de-Gier sera, comme il se doit, rattaché à la juridiction de Saint-Chamond.

M. le Président de la commission des lois - Je loue votre persévérance ! (*Sourires*).

M. Alain Marsaud - C'est un beau résultat que d'avoir obtenu 8 % d'augmentation des crédits de fonctionnement du ministère. Mais quels moyens prévoyez-vous de consacrer à la réduction de la durée de traitement des procédures pénales ? Chacun conviendra que mettre 27 ans pour en finir avec l'affaire Mesrine, c'est beaucoup ! Certes, il s'agissait d'une affaire exceptionnelle, mais d'autres affaires criminelles traînent tant que des magistrats finissent par être gênés de rendre leurs décisions, qui leur semblent plus ridicules que justes. D'autre part, nous avons entendu parler d'une longue liste de juridictions dont les établissements seront rénovés, cependant que d'autres seront construits. Mais le dossier de Limoges semble enfoui au plus bas de la pile... Pourtant, le tribunal de commerce, pour ne parler que de celui-là, est dans un état d'insalubrité tel que le risque de poursuites pénales est patent ! Quelles mesures envisagez-vous à ce sujet, Monsieur le Garde des Sceaux ? J'en viens enfin à la scandaleuse affaire de l'ourse des Pyrénées, après avoir appris qu'un chasseur voudrait plaider la légitime défense ... Pourtant, si un délit est avéré dans ce cas, c'est bien celui de mauvais traitement à animal ! (*Sourires*).

M. Xavier de Roux - Ma question portera sur les juges de proximité. En effet, le dispositif ne fonctionne pas dans certaines juridictions où ces juges, subordonnés à une hiérarchie judiciaire peu accommodante, ne sont pas très occupés... Je suis, pour ma part, favorable à l'accroissement de leurs compétences, et j'ai d'ailleurs signé le texte du Président Clément à ce sujet. Dans l'intervalle, je souhaite qu'une plus grande autonomie de moyens leur soit conférée au sein des juridictions auprès desquelles ils ont été nommés.

Sur un autre plan, j'observe que le projet de budget qui nous est soumis ne dit pas grand-chose du déménagement du tribunal de Paris, alors même que la question agite beaucoup les esprits. Qu'en sera-t-il ?

Enfin, il me paraît anormal que des délinquants mineurs en viennent à être placés, comme c'est le cas dans ma circonscription, dans des foyers départementaux de la protection de l'enfance, faute d'équipements spécialisés suffisants. Il faut mettre un terme à cette nouvelle version de l'introduction de loups dans les bergeries, mais comment ?

M. Emile Blessig - Dix ans après la réforme de la médecine en milieu pénitentiaire, bien des problèmes demeurent. Pourtant, l'accès aux soins est un droit. De plus, l'accompagnement sanitaire des détenus en passe d'être libérés est nécessaire. Où en est-on de la prise en charge des détenus dépendants des stupéfiants, de l'alcool ou des médicaments psychotropes ? Comment suit-on, sur le plan médical, les détenus libérés atteints de maladies infectieuses telles que l'hépatite C ? Comment prend-on en charge les détenus âgés malades ?

M. Thierry Mariani - J'aimerais savoir quand sera publié l'arrêté définissant les modalités de la rémunération des indicateurs de police et de gendarmerie. D'autre part, le tribunal pour enfants de Carpentras, que vous avez inauguré en septembre 2003, est déjà au bord de l'asphyxie faute de moyens. La nomination d'un nouveau juge y est indispensable. Quand aura-t-elle lieu ?

M. Edouard Landrain - Monsieur le Garde des Sceaux, comment et quand envisagez-vous de désengorger la maison d'arrêt Lafayette de Nantes ? Choisissez-vous une extension ou la construction d'un second bâtiment ? Par ailleurs, j'aimerais connaître le bilan des mesures contraignantes prises à l'encontre des pollueurs marins après le naufrage de l'*Erika* et savoir si la coordination se fait bien entre les services de justice, les douanes et la marine nationale.

M. Guy Geoffroy - Je suis persuadé que, pour prendre en charge les mineurs délinquants, la seule solution consiste à construire des centres éducatifs fermés. C'est d'ailleurs pourquoi je pense être le seul maire de France à avoir proposé l'édification d'un tel centre sur le territoire de ma commune. J'aimerais connaître les suites qui seront données aux évaluations successives de ce nouveau dispositif, dont Mme Pecresse nous a dit qu'elles avaient été très fournies, très contradictoires et donc très positives. S'ensuivra-t-il des modifications dans le cahier des charges, la dimension des établissements et les conditions générales de leur création et de leur développement ?

M. le Garde des Sceaux - Je commencerai par répondre à vos rapporteurs, et en premier lieu à M. Albertini, qui s'est inquiété du retard pris dans le recrutement de magistrats. La loi d'orientation contenait en effet des dispositions précises à cet égard, mais il se trouve que la population carcérale a augmenté davantage que nous ne l'avions prévu. Nous avons donc dû modifier la

répartition des créations d'emplois pour tenir compte de cette évolution, comme en témoigne le budget qui vous est proposé. Des emplois nouveaux en plus grand nombre seront donc affectés aux services pénitentiaires, on recrutera moins de magistrats que prévu cette année, et les créations de postes dans les greffes correspondront aux prévisions. De fait, si l'on entend les chefs de juridictions, les goulots d'étranglement sont au niveau des greffes. Il fallait en tenir compte, ce qui ne signifie par pour autant de suspendre les recrutements de magistrats ; il y en aura d'ailleurs cent en 2005, je le rappelle. Il n'est pas question de relâcher l'effort et j'espère que nous pourrons revenir à un équilibre plus satisfaisant en 2006 et en 2007.

Votre rapporteur a également évoqué l'engorgement de la justice administrative. Nous souhaitons améliorer la carte judiciaire et je compte créer deux tribunaux administratifs : l'un dans le Var, l'autre dans la circonscription de Montpellier – soit à Nîmes, soit en Avignon – tant il est vrai que l'engorgement des juridictions dans cette région est inacceptable. Comme l'a justement relevé M. Garraud, il faut aussi travailler sur les conditions dans lesquelles on accède à la justice administrative, de manière à éviter un gonflement artificiel du contentieux. Je pense notamment à la fonction publique, où devraient se développer les mécanismes d'arbitrage et de médiation précontentieuse.

Plusieurs d'entre vous ont insisté sur la situation dans les prisons, et je souhaite que nous continuions, sur ces sujets, à dégager des positions consensuelles. A la lumière des exemples étrangers, force est d'admettre que nous sommes en dessous du nécessaire, tant pour ce qui concerne le nombre de places que pour la qualité de la prise en charge des personnes détenues. A Mme Comparini qui m'interrogeait sur son état d'avancement, je puis confirmer que le programme 13000 – en fait 13200 – est lancé et que les procédures afférentes à la réalisation de 5 594 places ont d'ores et déjà abouti.

En particulier, les sept établissements pour mineurs, auxquels je tiens beaucoup, sont lancés. Je souhaite que nous tirions parti de l'expérience de nos partenaires les plus avancés, en les organisant comme de véritables collèges fermés, organisés autour de la salle de classe et du gymnase. Je suis convaincu que la prison peut apporter quelque chose aux jeunes des plus désocialisés et qu'il n'y a pas de fatalité à ce qu'elle constitue un milieu destructeur. Ces sept établissements pour mineurs, qui offriront 420 places à la fin de 2006, nous aideront à faire face aux cas les plus difficiles. Par ailleurs, j'ai souhaité, dès mon arrivée à la Chancellerie, que la plupart des quartiers pour mineurs des établissements existants fassent l'objet d'une rénovation complète et le programme est en cours d'achèvement. Nous nous devons de donner aux jeunes incarcérés des conditions de vie acceptables. Dans le même esprit, j'ai voulu que la PJJ puisse entrer dans les prisons, de manière à améliorer la continuité du suivi. Au Royaume Uni, où la compétence des services de protection de la jeunesse est territoriale, ce sont les mêmes éducateurs qui suivent les jeunes délinquants avant leur condamnation éventuelle, pendant leur période de détention et dans la phase de réinsertion. Il est indispensable de mobiliser des moyens suffisants pour

garantir la réussite de la réforme Warsmann, dont nombre de dispositions avaient fait consensus.

S'agissant des recrutements, je peux comprendre que certains nous demandent de faire toujours plus, mais il faut tenir compte des limites naturelles qui s'opposent à toute démarche de recrutement massif. Nous en avons fait l'expérience avec les personnels de surveillance, puisque nous avons dû lancer une campagne de publicité pour renforcer le pouvoir d'attraction du métier. Le décret ouvrant l'accès à la PJJ à des personnels expérimentés vient d'être publié, et les SPIP continueront de bénéficier de moyens complémentaires. L'ampleur du flux de sortie de prison – 12 000 par an – commande que nous renforçons l'accompagnement des détenus en fin de peine.

MM. Léonard et Albertini ont abordé le problème de la récidive. Sur le plan législatif, votre commission a accompli un très gros travail qui devrait déboucher prochainement sur une proposition de loi tendant notamment à nous donner des moyens supplémentaires pour veiller à ce que la récidive entraîne une sanction aggravée. Vous avez trouvé un dispositif législatif équilibré et satisfaisant. Parallèlement, il convient d'améliorer les délais de mise en œuvre des décisions de justice, et nous attendons beaucoup des bureaux d'exécution des peines créés par la loi de mars 2004. Injustement décriée par certains, la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité me semble participer de la prévention de la récidive, car reconnaître sa culpabilité, c'est accepter la peine encourue et se donner les chances d'une réinsertion réussie. La justice acceptée, c'est très important !

Il est exact, Monsieur Garraud, que la prise en charge des jeunes majeurs pèse très lourd dans notre budget, et il convient de s'interroger au cas par cas sur la légitimité de la démarche. A l'origine, l'objectif était de continuer à s'occuper dans les mêmes conditions du mineur incarcéré lorsqu'il atteignait sa majorité. Dans les faits, il est apparu que certains jeunes majeurs faisaient l'objet d'un accompagnement renforcé, sans avoir été incarcérés en tant que mineurs. Il faut tenir compte de la très grande complexité des situations humaines en cause et se garder de toute approche systématique du problème. Si la PJJ, cher président Clément, qui êtes aussi président du Conseil général de la Loire, se dégageait de cette charge, il faudrait bien envisager que les conseils généraux s'y intéressent. Les réalités humaines qui s'attachent à ces situations s'imposent à nous, et je suis conscient qu'il n'y a pas, en la matière, de solution facile.

S'agissant du contrôle à exercer sur le secteur associatif habilité, la question qui se pose à nous est de savoir comment répondre aux justes critiques de la Cour des comptes sans se priver de la richesse des interventions du milieu associatif. Mme Pecresse a bien voulu saluer l'effort de réorganisation administrative et territoriale de la PJJ que nous avons engagé. Notre objectif est de conforter le rôle de pilotage de la PJJ face à un réseau associatif complexe mais irremplaçable.

Nombre d'entre vous ont évoqué l'explosion des frais de justice, effectivement préoccupante puisqu'ils augmentent d'environ 20 % par an. Le coût des interceptions des communications téléphoniques passées sur des mobiles et celui des expertises génétiques y sont pour beaucoup. La police scientifique ne cesse de gagner en efficacité, mais cela a un coût. Il convient de mieux organiser la commande publique pour que les opérateurs susceptibles de rendre les prestations demandées soient mis en concurrence et facturent leurs services au meilleur coût. Conformément aux exigences de la LOLF, les frais de justice feront l'objet d'une ligne de crédits limitative dès 2006, mais cela ne doit pas entraver la liberté du juge de demander la prestation technique dont il a besoin pour mener à bien ses investigations. Il faudra envisager un système de réserves, de sorte que chaque juridiction puisse faire face aux besoins.

Je souscris pleinement à l'analyse de M. Albertini sur la nécessaire réforme du régime des tutelles. Conçu par mes services, le volet juridique, tendant à ce que la tutelle s'exerce sur les personnes et non pas seulement sur les biens, est prêt. Le volet social de la réforme reste à finaliser, mais j'ai bon espoir d'être en mesure de présenter un texte au Parlement dans les prochains mois.

Le ministère de la justice a fait preuve de volontarisme dans la préparation de la mise en œuvre de la LOLF. Plusieurs expériences ont été lancées, et la Chancellerie y a trouvé une occasion supplémentaire de faire de grands progrès en matière de gestion.

Valérie Pécresse a cité un chiffre relatif aux vacances de postes dans les établissements pénitentiaires qui est techniquement correct, mais qui retrace la situation arrêtée au 1^{er} janvier. En fait, le taux de vacance des postes n'excède pas 3 %, et il sera difficile à améliorer, compte tenu des mouvements naturels d'effectifs. Du reste, ceux qui parmi vous se rendent régulièrement dans les établissements n'entendent plus les critiques qui avaient cours à ce sujet dans le passé.

Mme Pécresse et M. Blessig ont, avec d'autres, appelé l'attention sur le caractère très préoccupant de la situation sanitaire des détenus. Je tiens à dire que, grâce aux dispositions prises par mes prédécesseurs, on soigne les gens en prison. Ceux d'entre vous qui visitent les établissements le savent. Les détenus sont notamment examinés par des dentistes dès leur entrée, car leur dentition est souvent dans un état déplorable. L'administration pénitentiaire assure une mission sanitaire de grande qualité et je veux rendre hommage au travail des médecins et des infirmières.

Il subsiste le problème des UHSI. La solution consiste à reproduire, dans cinq ou six endroits, ce qui a été fait à Nancy, où les médecins travaillent dans des conditions acceptables.

Vous avez été plusieurs à évoquer l'étude en cours sur la prise en charge des détenus atteints de troubles psychiatriques. En fait, cette étude est terminée.

Mais j'hésite à l'exploiter car les spécialistes ne sont pas d'accord sur les chiffres. Nous savons, en tout cas, que le nombre de détenus souffrant de tels troubles augmente et a atteint un niveau préoccupant. Il s'agit non seulement d'un problème pénitentiaire, mais encore d'un problème de santé publique : on demande au système pénal de traiter un dossier qui n'est pas de sa compétence. Avec Philippe Douste-Blazy, nous avons mis en place une commission présidée par M. Burgelin sur la manière de traiter les individus les plus dangereux. Je pense à l'affaire Bodein, en Alsace : un homme qui avait passé 35 ans de sa vie en prison ou en hôpital psychiatrique a sans doute tué deux petites filles six mois après sa libération. Devant des réalités humaines aussi abominables, la société ne peut se contenter d'une remise en liberté une fois la peine purgée. Il nous faut réfléchir, car je n'ai pas la solution. Je sais que nous manquons de psychiatres dans les établissements pénitentiaires comme dans les centres éducatifs fermés.

M. le Président de la commission des lois - Recrutons des psychologues !

M. le Ministre - Peut-être. En tout cas, il nous faut des professionnels, pas des intervenants qui risqueraient de rendre encore plus malades les personnes qui leur seraient confiées...

S'agissant du travail en prison, les difficultés que nous rencontrons tiennent à l'environnement économique. Nous travaillons avec des sociétés présentes dans les établissements. Le marché industriel classique se restreint parce que les tâches répétitives se raréfient en France. Nous devons essayer d'accéder au marché protégé, mais il ne faudrait pas prendre des initiatives qui risqueraient de déstabiliser les CAT.

M. Garraud a évoqué les juges de proximité. Voulons-nous ouvrir l'administration de la justice à la société ? Oui, c'est mon souhait. Il faut avoir le courage de reconnaître que les Français ne se font pas une idée positive de la justice. Certes, il y a des raisons objectives pour que les justiciables conservent un mauvais souvenir de leur passage devant le juge. Mais de façon plus générale, la justice doit devenir une fonction partagée. Il ne s'agit pas de remplacer des magistrats par des non-professionnels, mais d'ouvrir la maison sur l'extérieur, de façon à rendre possible un échange culturel. Cela existe depuis toujours aux assises et dans les tribunaux pour enfants. Pour les petits délits et les petits litiges, il est bon que des hommes et des femmes d'expérience apportent un complément d'approche aux juges professionnels. Je suis déterminé à poursuivre dans cette direction. Il s'agit d'une réforme profonde, dont on dira dans dix ans qu'elle a amélioré l'image de la justice, j'en suis convaincu.

M. Vallini a évoqué les gels et les reports. Je m'honore de prendre part à la saine gestion de nos finances publiques : c'est le devoir de tout ministre. Cependant, la situation que M. Vallini a décrite est celle de juillet dernier. Les discussions avec le ministère de finances nous ont permis d'avancer, et les reports

ne concernent que 1 % du budget, ce qui est raisonnable. J'ajoute que le budget de mon ministère a progressé de 17 % en trois ans.

Le dispositif des repentis, qu'a également évoqué M. Vallini, dépend du budget de l'intérieur.

S'agissant des emplois-jeunes, nous avons fait en sorte que les intéressés puissent préparer les concours statutaires dans de bonnes conditions. En outre, nous avons prévu un certain nombre de postes contractuels pour ceux qui ne peuvent passer les concours mais que nous souhaitons conserver.

Dans le domaine de la protection judiciaire de la jeunesse, il n'est pas question d'abandonner le milieu ouvert : je sais ce qu'apporte le travail des éducateurs. Mais la réorganisation des services autour des directeurs régionaux et départementaux permettra de travailler dans de meilleures conditions.

Plusieurs d'entre vous ont parlé de la loi « Perben II ». Ce dispositif fonctionne, y compris en matière de lutte contre la pollution maritime : ceux qui dégazient en pleine mer sont sanctionnés et les gros dossiers de criminalité organisée sont traités comme il convient. J'ai la conviction que le plaider coupable fonctionnera aussi. Ce dispositif est même une chance pour les avocats, dont il enrichit le métier. Au lieu d'attendre six mois une audience correctionnelle qui durera trois minutes, ils peuvent dialoguer successivement avec le procureur, le délinquant et le juge. J'observe, par ailleurs, que 40 % des propositions faites au juge du siège sont refusées : il ne s'agit donc pas d'une simple formalité, on ne se contente pas de donner un coup de tampon, il s'engage une vraie discussion. Nous pourrions faire le point dans un an, mais ce dispositif a véritablement un intérêt.

L'aide juridictionnelle, dans le cas d'une comparution en reconnaissance préalable de culpabilité, ne donne droit qu'à cinq unités de valeur au lieu de huit mais il s'en ajoute trois si la victime ou son représentant sont présents. On atteint donc le même niveau qu'en correctionnelle.

Pour répondre à M. Vaxès, les primes modulables sont gérées par les chefs de cour sur proposition des chefs de juridiction et ce système fonctionne dans la sérénité. Si les primes ont été modulées, c'est parce que j'ai obtenu en trois ans l'augmentation de 9 % des primes versées aux magistrats. A ces niveaux de traitement, peu de fonctionnaires ont bénéficié d'une telle mesure. La modulation a été demandée en contrepartie par le ministère des finances et cette demande était légitime.

Le nombre des suicides en prison a diminué ces trois dernières années. J'ai commandé un rapport au professeur Terra, psychiatre spécialisé dans la prévention du suicide. J'ai découvert, grâce à lui, comment il est possible de détecter des personnes suicidaires. Son travail nous a permis de prendre des mesures matérielles pour réduire les risques. Un second type de réponse existe : il est d'ordre psychologique et psychiatrique.

Mme Comparini m'a interrogé sur la construction de nouvelles prisons. Nous ne rencontrons de difficultés que dans certaines villes. Pour ma part, j'ai l'intention d'utiliser les procédures qui existent en droit français pour faire prévaloir l'intérêt général. Il en va de même des centres éducatifs fermés : on ne peut les réclamer dans les discours et tout faire pour éviter leur installation dans certaines circonscriptions. J'aurai donc recours, si besoin est, à des procédures contraignantes. On ne peut renoncer à une grande ambition pour des raisons d'intérêt local.

Monsieur Rochebloine, vous soulevez un problème complexe. La concertation a eu lieu, mais il ne semble pas que votre proposition de redécoupage fasse l'unanimité.

M. François Rochebloine - Il ne s'agit pas d'un redécoupage, mais d'un regroupement !

M. le Ministre - M. Marsaud a raison : les durées de traitement au pénal sont excessives. La réorganisation en pôles de criminalité devrait améliorer la situation. Je lui fournirai, par ailleurs, une réponse écrite sur le tribunal de Limoges. S'agissant enfin de l'ourse tuée dans les Pyrénées, une enquête est ouverte, dont les premiers éléments semblent faire apparaître que les personnes qui se trouvaient sur place, en présence de l'animal, n'avaient pas grand-chose à y faire...

Monsieur de Roux, l'établissement public qui a vocation à construire le nouveau site judiciaire de Paris a été constitué et la procédure de sélection est engagée. Le conseil d'orientation et le conseil d'administration ont choisi deux sites en priorité : le premier est le site hospitalier recouvrant la Cité et Saint-Vincent-de-Paul, le second, la ZAC Tolbiac. L'étude est en cours pour choisir le meilleur emplacement et passer à la réalisation le plus rapidement possible.

En ce qui concerne les détenus âgés, la loi Kouchner a été appliquée 151 fois, ce qui correspond à un nombre de libérations considérable. C'est l'administration pénitentiaire qui décide. Je lui ai demandé par circulaire de prendre, le cas échéant, l'initiative, car même si on a à l'esprit une demande célèbre, il n'est pas rare que ces personnes soient totalement très isolées, dont personne ne s'occupe.

Monsieur Mariani, vous avez raison : l'effectif est insuffisant au tribunal de Carpentras. Une étude a été réalisée, et dans le cadre du budget 2005, je proposerai d'y affecter un juge pour enfants supplémentaire. La nomination pourrait intervenir lors du mouvement du printemps avec prise de fonctions en septembre 2005. Quant aux indicateurs de police et de gendarmerie, l'arrêté interministériel – nous travaillons avec la Défense, l'Intérieur et les Finances – devrait être prêt avant la fin 2005.

En ce qui concerne les pollutions marines, Monsieur Landrain, une trentaine de procédures sont en cours et nous avons demandé 6,5 millions de

cautionnement, ce qui n'est pas rien. La loi dite Perben II se révèle véritablement utile, pour combattre ces pollutions.

Monsieur Vanneste, si après la grâce du 14 juin nous sommes redescendus à 500 placements sous bracelet électronique, notre objectif est de 2 000 placements en moyenne, et nous avons les moyens techniques d'y parvenir. Effectivement, il n'y a pas de centre d'éducation fermé dans le Nord, mais il y en a à proximité. S'il faut donner mon sentiment sur cette expérience, également évoquée par M. Geoffroy, elle est difficile mais utile. Ces centres accueillent des garçons, et parfois des filles, multirécidivistes et dont la personnalité est très perturbée. Cela suppose un travail énorme de la part des éducateurs, des médecins et des psychiatres. Le résultat est positif, puisque la majorité de ceux qui sont passés par ces centres reprennent ensuite un cursus normal de formation ou de retour à l'emploi. Dix centres sont en fonctionnement et il faudra essayer d'en doubler au moins le nombre en 2005. Cela ne résoudra pas tout, mais il faut poursuivre et trouver aussi les équipes pédagogiques expérimentées qui sont nécessaires. En tout cas, ce résultat positif est l'un des facteurs qui expliquent la baisse considérable du nombre de jeunes incarcérés : nous étions à moins de 600 le mois dernier contre 925 il y a deux ans et demi. C'est la réponse à ceux qui ont fait campagne contre un certain Garde des Sceaux qui voulait, disaient-ils, incarcérer les mineurs.

Monsieur Landrain, vous m'avez aussi interrogé sur la surpopulation de la maison d'arrêt Lafayette à Nantes. Nous avons des réponses partielles. Il est prévu de créer un établissement pour mineurs, et, en fin d'application de la loi de programmation, un établissement pour les peines courtes. En effet il est un peu ridicule d'incarcérer tous les détenus dans des établissements avec le même niveau de sécurité : il est peu probable qu'un détenu qui n'a que quinze jours à faire essaye de s'échapper...

Mme la Secrétaire d'Etat - Chacun a pu apprécier tout l'intérêt de la mission qui m'est confiée de rapprocher la justice des victimes. J'espère qu'à l'avenir les crédits augmenteront à la mesure des besoins. S'il y a consensus sur ce point, nous parviendrons à améliorer au quotidien le sort des victimes.

*

* *

Après l'audition de M. Dominique Perben, Garde des sceaux, ministre de la justice, lors de la réunion de la commission élargie, votre commission a examiné les crédits de la **Justice**.

M. Jean-Jacques Descamps, Président, a demandé au Rapporteur spécial s'il souhaitait proposer des thèmes à l'examen de la Cour des Comptes ou de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC).

Votre Rapporteur spécial a indiqué que la Cour des Comptes pourrait être chargée d'un examen de la mise en place de l'institution des juges de proximité dans un an ou deux. Deux sujets pourraient être soumis à la MEC. Le premier concernerait les opérations d'équipement conduites par l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la Justice. Cette Agence monte en puissance et comporte aujourd'hui 70 personnes, aussi le moment est-il venu d'évaluer sa réactivité aux besoins actuels, importants en matière d'investissement. L'autre sujet est celui des tutelles, qui comporte à la fois un volet social et un volet juridique.

À l'état B Titre III, la Commission a examiné, sous réserve de son dépôt, un amendement de M. André Vallini, rejeté par la commission des Lois, visant à réduire les mesures nouvelles de 1.033.000 euros sur le chapitre 31-96 et de 467.000 euros sur le chapitre 33-90, correspondant aux mesures nouvelles pour les juges de proximité.

Votre Rapporteur spécial a indiqué qu'il était défavorable à l'adoption de cet amendement. Même si on peut émettre quelques réserves à l'encontre du fonctionnement de la justice de proximité aujourd'hui, l'interrompre serait révélateur d'un mal français systématique consistant à remettre en cause une réforme sans se donner le temps de l'évaluer dans la durée.

La Commission a alors *rejeté* cet amendement et, suivant l'avis favorable de votre Rapporteur spécial, elle a *adopté* les crédits de la Justice figurant aux état B, Titres III et IV, et C, Titres V et VI et *vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption*.
